



## AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : [ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr](mailto:ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr)

## LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10

[http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg\\_droi.php](http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php)

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>



**UNIVERSITÉ  
DE LORRAINE**

**LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES  
POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES**

**THESE**

en vue de l'obtention du grade de

**DOCTEUR EN DROIT**

(Doctorat nouveau régime-Droit public, mention Droit interne)

Présentée et soutenue publiquement le 03 septembre 2015

par

**Oumou Kalsoum GUEYE**

**MEMBRES DU JURY:**

**Mme ALLEMAND Roselyne, *rapporteur***

Professeur de droit public, Université de Reims

**Mme DANTONEL-COR Nadine, *directrice de thèse***

Maître de conférences HDR droit public, Université de Lorraine

**M. PETIT Yves, *directeur de thèse***

Professeur de droit public, Université de Lorraine

**M. PISSALOUX Jean-Luc, *rapporteur***

Professeur de droit public, Université de Bourgogne

L'université n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans la thèse, celle-ci devant être considérées comme étant propres à leur auteur.

# **DEDICACE**

A la mémoire de mes bien-aimés parents

Fana CISSE

et

El hadj Wack GUEYE



## **REMERCIEMENTS**

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude à mes directeurs de thèses Mme DANTONEL-COR Nadine et M. PETIT Yves pour leur disponibilité infaillible et leurs précieux conseils. C'est une chance et un grand honneur pour moi d'avoir travaillé avec vous.

Je remercie aussi les membres du jury Mme ALLEMAND Roselyne et M. PISSALOUX Jean-Luc d'avoir bien voulu faire partie du jury de soutenance.

J'associe à ces remerciements toute l'équipe de l'école doctorale et de l'institut de recherches sur l'évolution de la Nation et de l'Etat (IRENEE) pour avoir mis à ma disposition les conditions propices à mes recherches,

Les documentalistes de la bibliothèque universitaire pour leur sympathie et leur disponibilité.

Mes remerciements s'adressent aussi à M. BONARDEL-ARGENTY Alexandre pour le soutien sans faille qu'il m'a apporté. Ce travail aurait difficilement connu son épilogue sans son aide et son assistance. Je lui en suis reconnaissante

A M. FALL Kéba, M. CISSE Mamour, M. SALL Mountaga, M. SOUANE Seydou et Mme COURTEHOUX Corinne qui m'ont été d'une grande aide.

Ma reconnaissance va aussi à ma famille qui s'est montrée encourageante et patiente pendant toutes ces années d'études.

## LISTE DES ABREVIATIONS

ABF	<i>Architecte des bâtiments de France</i>
ACCA	<i>Association communale de chasse agréée</i>
ACUF	<i>Association des communautés urbaines de France</i>
Aff.	<i>Affaire</i>
AFL	<i>Agence France Locale</i>
AJCT	<i>Actualité juridique collectivités territoriales</i>
AJDA.	<i>Actualité juridique de droit administratif</i>
AJDI	<i>Actualité juridique de droit international</i>
ALUR	<i>Accès au logement et un urbanisme rénové</i>
Ass.	<i>Assemblée</i>
AURE	<i>Air et l'utilisation rationnelle de l'énergie</i>
AVAP	<i>Aire de mise en valeur de l'architecture du patrimoine</i>
BJCL	<i>Bulletin juridique des collectivités locales</i>
C.	<i>Contre</i>
C. Cass.	<i>Cour de cassation</i>
CAA	<i>Cour administrative d'appel</i>
CAFE	<i>Clean air for Europe / Air pur pour l'Europe</i>
CCEC	<i>Commission consultative d'évaluation des charges</i>
CCNUCC	<i>Convention-cadre des Nations-Unies sur les</i>
<i>changements climatiques</i>	
CE	<i>Conseil d'Etat</i>
CEDH	<i>Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des</i>
<i>libertés fondamentales</i>	
Cr. EDH	<i>Cour européenne des droits de l'homme</i>
CEE	<i>Communauté économique européenne</i>
CELRL	<i>Conservatoire de l'espace littoral et des rivages</i>
<i>lacustres</i>	
CET	<i>Contribution économique territoriale</i>
CFC / HCFC	<i>Chlorofluorocarbones / Hydrochlorofluorocarbones</i>
CGCT	<i>Code général des collectivités territoriales</i>
Chron.	<i>Chronique</i>
CJCE	<i>Cour de justice des communautés européennes</i>
CJUE	<i>Cour de justice de l'Union européenne</i>
CLE	<i>Commission locale de l'eau</i>
CMP	<i>Code des marchés publics</i>
CNDP	<i>Commission nationale du débat public</i>
Cne	<i>Commune</i>
CNFPT	<i>Centre national de la fonction publique territoriale</i>
Concl.	<i>Conclusion</i>
Cons. Const.	<i>Conseil constitutionnel</i>
CRSN	<i>Cadre de référence stratégique national</i>
CVAE	<i>Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises</i>
DCE	<i>Directive communautaire sur l'eau</i>
DGCL	<i>Direction générale des collectivités locales</i>
DNN	<i>Distributeurs non nationalisés</i>
DPE	<i>Diagnostic de performance énergétique</i>

DUP	<i>Déclaration d'utilité publique</i>
Ed	<i>Editions</i>
ENA	<i>Ecole nationale d'administration</i>
Envir.	<i>Environnement</i>
EPCI	<i>Etablissement public de coopération intercommunale</i>
EPL	<i>Etablissement public local</i>
Fasc.	<i>Fascicule</i>
FEADER	<i>Fonds européen agricole pour le développement rural</i>
FEAMP	<i>Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche</i>
FEDER	<i>Fonds européens de développement régional</i>
FEOGA agricoles	<i>Fonds européens d'orientations et de garanties agricoles</i>
Fin.	<i>Finances</i>
GES	<i>Gaz à effet de serre</i>
ICPE	<i>Installation classée pour la protection de l'environnement</i>
IFER	<i>Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux</i>
INB	<i>Installation nucléaire de base</i>
ISPA	<i>Instrument structurel de préadhésion</i>
JOCE	<i>Journal officiel des communautés européennes</i>
JORF	<i>Journal officiel de la République française</i>
JORS	<i>Journal officiel de la République sénégalaise</i>
JOUE	<i>Journal officiel de l'Union européenne</i>
LIFE	<i>Instrument financier pour l'environnement</i>
LOTI	<i>Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs</i>
LPA	<i>Les petites affiches</i>
MURCEF et financier	<i>Mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier</i>
N°	<i>Numéro</i>
OCDE	<i>Organisation de coopération et de développement économiques</i>
OGM	<i>Organisme génétiquement modifié</i>
ONF	<i>Office national des forêts</i>
OSC	<i>Orientation stratégique communautaire</i>
P.	<i>Pages (s)</i>
PAE	<i>Programme d'action dans le domaine de l'environnement</i>
PDIPR	<i>Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée</i>
PDU	<i>Plan de déplacements urbains</i>
PEB	<i>Plan d'exposition au bruit</i>
PER	<i>Plan d'exposition aux risques</i>
PIB	<i>Produit intérieur brut</i>
PLU(I)	<i>Plan local d'urbanisme (intercommunal)</i>
POP	<i>Polluant organique persistant</i>
POS	<i>Plan d'occupation des sols</i>
PPA	<i>Plan de protection de l'atmosphère</i>
PPRI	<i>Plan de prévention du risque d'inondation</i>
PPRN	<i>Plan de prévention des risques naturels</i>

PPRNP	<i>Plan de prévention des risques naturels prévisibles</i>
Préc.	<i>Précité</i>
PRQA	<i>Plan régional pour la qualité de l'air</i>
PTOA	<i>Projet de travaux, ouvrages, ou aménagements</i>
PUF	<i>Presse universitaire française</i>
PULIM	<i>Presse universitaire de Limoges</i>
QPC	<i>Question prioritaire de constitutionnalité</i>
RD publ	<i>Revue de droit public et de la science politique en</i>
<i>France et à l'étranger</i>	
TDI civ.	<i>Revue de droit international civil</i>
TDI	<i>Revue de droit international</i>
Rec.	<i>Recueil</i>
REOM :	<i>Redevance d'enlèvement des ordures ménagères</i>
REP :	<i>Recours pour excès de pouvoir</i>
RFDA :	<i>Revue française de droit administratif</i>
RFFP :	<i>Revue française des finances publiques</i>
RJ envir. :	<i>Revue juridique de l'environnement</i>
RTD civ. :	<i>Revue trimestriel de droit civil</i>
RTD com. :	<i>Revue trimestriel de droit commercial</i>
RTD eur. :	<i>Revue trimestriel de droit européen</i>
SAGE :	<i>Schéma d'aménagement et de gestion des eaux</i>
SCOT :	<i>Schéma de cohérence territoriale</i>
SDAGE :	<i>Schéma directeur d'aménagement et de gestion des</i>
<i>eaux</i>	
SDIS :	<i>Service départemental d'incendie et de secours</i>
Secr. D'Et. :	<i>Secrétaire d'Etat</i>
SEM :	<i>Société d'économie mixte</i>
SPA :	<i>Service public administratif</i>
Spéc. :	<i>Spécialement</i>
SPIC :	<i>Service public industriel et commercial</i>
SPL :	<i>Société publique locale</i>
SPLA :	<i>Société publique locale d'aménagement</i>
SRCAE :	<i>Schéma régional du climat de l'air et de l'énergie</i>
SRU :	<i>Solidarité et au renouvellement urbain</i>
Synd. Mixte :	<i>Syndicat mixte</i>
TA :	<i>Tribunal administratif</i>
TDENS :	<i>Taxe départementale des espaces naturels sensibles</i>
TEOM :	<i>Taxe d'enlèvement des ordures ménagères</i>
TFP(N)B :	<i>Taxe foncière sur les propriétés (non) bâties</i>
TFUE :	<i>Traité de fonctionnement de l'Union européenne</i>
TGAP :	<i>Taxe générale sur les activités polluantes</i>
TICPE :	<i>Taxe intérieure de consommation sur les produits</i>
<i>énergétiques</i>	
TIPP :	<i>Taxe intérieure sur les produits pétroliers</i>
TSE :	<i>Taxe spéciale d'équipement</i>
TVA :	<i>Taxe sur la valeur ajoutée</i>
UE :	<i>Union européenne</i>
UICN :	<i>Union internationale pour la conservation de la</i>
<i>nature</i>	
UTN :	<i>Unité touristique nouvelle</i>

ZPPAUP :  
*urbain et paysager*

ZPS :

ZSC :

*Zone de protection du patrimoine architectural,*

*Zones de protection spéciale*

*Zones spéciales de conservation*

# SOMMAIRE

<u>SOMMAIRE</u> .....	9
<u>Introduction</u> .....	11
<u>PARTIE I : LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES</u> .....	39
 <u>CHAPITRE I : LE PARTENARIAT INSTITUTIONNEL DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES</u> .....	41
 <i>SECTION 1 : Les attributions des autorités décentralisées en matière d'environnement</i> .	42
<i>CONCLUSION SECTION 1 :</i> .....	101
<i>SECTION 2 : L'articulation des interventions des collectivités territoriales avec les compétences de l'Etat</i> .....	102
<i>CONCLUSION SECTION 2 :</i> .....	136
<u>CONCLUSION DU CHAPITRE I :</u> .....	137
 <u>CHAPITRE II : L'ENCADREMENT DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES</u> .....	138
 <i>SECTION 1 : La planification sectorielle de la gestion locale de l'environnement</i> .....	139
<i>CONCLUSION SECTION 1 :</i> .....	214
<i>SECTION2 : Le verdissement des politiques publiques locales</i> .....	215
<i>CONCLUSION SECTION 2 :</i> .....	245
<u>CONCLUSION CHAPITRE II :</u> .....	246
<u>CONCLUSION PARTIE I.</u> .....	247
 <u>PARTIE II : LES ASPECTS FINANCIERS ET TECHNIQUES DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES</u> .....	248
 <u>CHAPITRE I : LE DROIT DES INSTRUMENTS ECONOMIQUES DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES</u> .....	250
 <i>SECTION 1 : Le financement interne de la gestion locale de l'environnement</i> .....	251
<i>CONCLUSION SECTION 1 :</i> .....	302

<i>SECTION 2 : Le financement externe de la gestion locale de l'environnement.....</i>	303
<i>CONCLUSION SECTION 2 : .....</i>	354
<u>CONCLUSION DU CHAPITRE I :</u> .....	355
 <u>CHAPITRE II : LES ASPECTS TECHNIQUES DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES.....</u>	356
<i>SECTION 1: La liberté de choix des modes de gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales.....</i>	357
<i>CONCLUSION SECTION 1 : .....</i>	405
<i>SECTION 2 : Les obstacles et contrôle de gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales .....</i>	406
<i>CONCLUSION SECTION 2 : .....</i>	454
<u>CONCLUSION CHAPITRE II :</u> .....	455
<u>CONCLUSION PARTIE II:</u> .....	456
 <u>CONCLUSION GENERALE :</u> .....	457
<u>BIBLIOGRAPHIE GENERALE.....</u>	466
<u>TABLE DES MATIERES.....</u>	536

## Introduction

Pendant longtemps, on a considéré les progrès techniques ou le développement industriel comme un moyen de satisfaction des besoins des populations en améliorant leur condition de vie, à partir d'une surexploitation de l'environnement. Mais très vite, s'installe progressivement une prise de conscience inhérente au développement de la production industrielle. En effet, les atteintes portées à l'environnement étaient inquiétantes en ce sens qu'il apparaissait des dommages irréversibles notamment sur les milieux aquatiques, naturels ainsi que les menaces qui pèsent sur la faune et la flore.

Même si les inquiétudes demeurent sur la dégradation de l'environnement, la production industrielle continue d'emboîter le pas à la préservation de l'environnement. Et pourtant les enjeux environnementaux ne cessent de mobiliser de plus en plus de défenseurs. Avec le rapport « Halt à la croissance » du Club de Rome de 1968, on assiste à une invitation au débat des préoccupations environnementales. C'est ainsi que le concept d'écodéveloppement fut abordé lors de la conférence de Stockholm en 1972. Le rapport de Brundtland fait entrer dans les négociations environnementales le terme de « développement durable »<sup>1</sup> consistant à prendre en compte le paramètre environnemental, dans la conception et la mise en œuvre des projets de développement économique et social. Dans cette dynamique de réflexion sur les effets de la croissance sur l'environnement, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement marque son empreinte avec le rapport « Notre avenir à tous » paru en 1987.

Vers les années 1990, notamment la conférence de Rio de 1992 est un tournant décisif sur l'histoire de la protection de l'environnement. Hormis le nombre sans précédent d'Etats (182) présents à ce sommet de la Terre, on note le renforcement de la prise de conscience, non seulement grâce à la clarification du concept de développement durable mais encore l'engagement des Etats dans des accords environnementaux. C'est d'ailleurs depuis cette étape de Rio que les Etats s'efforcent de mettre en œuvre le développement durable en intégrant le paramètre

---

<sup>1</sup> P. LASCOUMES, Action publique et environnement, Que sais-je ? 1<sup>ère</sup> édition PUF 2012, p. 32.



environnemental dans la conception des politiques publiques.

Au niveau européen, aucune disposition du traité de Rome ne mentionne une politique de l'environnement. C'est sur le fondement du traité CEE<sup>2</sup> que les premières directives communautaires sont adoptées à la suite du sommet de Paris de 1972 conformément aux programmes d'action approuvés par le Conseil et les représentants des gouvernements. La CJCE a alors admis le recours aux dispositions du Traité CEE en tant que fondement des politiques de l'environnement<sup>3</sup>. Mais la question de la compétence de la communauté en matière d'environnement s'est finalement résolue avec l'insertion de fondement des politiques de l'environnement dans l'acte unique.

On assiste à une consécration de la protection de l'environnement par l'acte unique en ce sens qu'il considère que la protection de l'environnement est une politique à part entière de la communauté européenne<sup>4</sup>. Aussi, pour répondre aux objectifs visés par l'article 130 R-1 du Traité de la CEE, les politiques de la communauté se fondent sur « *les principes de l'action préventive, de la correction, par priorité à la source des atteintes à l'environnement, et du pollueur-payeur (Traité CEE, art. 130 R-2). Par ailleurs, la Communauté doit tenir compte des données scientifiques et techniques disponibles, des conditions de l'environnement dans les différentes régions, des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action, et enfin du développement économique et social de la Communauté dans son ensemble et du développement équilibré des régions (Traité CEE, art. 130 R-3)* »<sup>5</sup>.

L'extension des compétences de la Communauté à travers l'insertion des bases juridiques d'élaboration des politiques de l'environnement connaît en outre des limites dans l'exercice. Cette compétence environnementale s'exerce dans le respect du principe de subsidiarité. En effet, si les objectifs poursuivis en matière d'environnement par la Communauté peuvent être réalisés par les Etats membres, son intervention est exclue. La compétence de droit commun en matière

---

<sup>2</sup> Articles 100 et 235 du Traité instituant la Communauté économique européenne.

<sup>3</sup> CJCE, 18 mars 1980, Commission c/Italie, affaire 91/79, Rec. 1099

<sup>4</sup> Article 25 de l'acte unique européen modifiant le traité de Rome

<sup>5</sup> S. DENYS, Politiques de l'environnement, Acte unique européen, Répertoire de droit européen, p.

d'environnement appartient alors aux Etats et ce même principe de subsidiarité invite les collectivités territoriales à « *prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon*<sup>6</sup> ».

Les politiques publiques sont pendant longtemps considérées comme des mesures étatiques<sup>7</sup>. En effet, on avait tendance à faire référence à l'Etat pour parler de politiques publiques de l'environnement. Mais la loi relative à la répartition des compétences du 7 janvier 1983 change la donne en considérant que les collectivités territoriales concourent avec l'Etat à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie<sup>8</sup>. A partir de cette date, l'Etat partage les responsabilités découlant de la gestion de l'environnement avec les collectivités territoriales. La mise en œuvre de leurs responsabilités dans la protection de l'environnement a connu une évolution considérable (section I). Cette évolution place aujourd'hui (section II) les acteurs locaux au centre des problématiques de gestion.

## **Section I : L'évolution de la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales**

La loi du 7 janvier 1983 permet une ouverture à la conceptualisation locale de la gestion de l'environnement (paragraphe 1). Il n'est plus question de considérer les politiques publiques comme celles de l'Etat exclusivement. Il est alors enclenché un processus de décentralisation des compétences procédant ainsi à la délimitation des interventions des collectivités territoriales dans le domaine de l'environnement (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : La conceptualisation locale de la gestion de l'environnement**

La gestion de l'environnement apparaît comme un des domaines de prédilection des collectivités territoriales<sup>9</sup>. Ces dernières ont pendant longtemps cherché à

---

<sup>6</sup> Article 72 al. 2 de la Constitution

<sup>7</sup> N. DANTONEL-COR, Les Notices, La Documentation française, Droit et politiques de l'environnement, La Documentation française, sous la direction du Pr Yves PETIT, 2009, p. 109

<sup>8</sup> Article 1<sup>er</sup> 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, JORF du 9 janvier 1983 p. 215

<sup>9</sup> M. PRIEUR, Droit de l'environnement, Dalloz 6<sup>e</sup> Edition 2011, p. 284.

s'impliquer dans le processus de négociation des politiques environnementales aussi bien au niveau interne qu'au niveau international<sup>10</sup>. Cet engagement se traduit au niveau européen par le regroupement au sein d'une structure dénommée la convention des maires (Covenant of Mayors). Il s'agit en réalité d'une des structures de représentation des collectivités territoriales au niveau européen dont le but est de mener ensemble des combats politiques encourageants le développement des énergies renouvelables et l'amélioration de l'efficacité énergétique. Les objectifs de l'UE en matière de réduction des émissions de GES sont repris et poursuivis par la convention des maires.

Cette dynamique a été encouragée par l'UE, qui prend conscience de la place incontournable des collectivités territoriales<sup>11</sup> dans la lutte contre le changement climatique sachant qu'elles sont à l'origine des 80% des émissions de CO2 et de la consommation énergétique qui découlent de l'activité urbaine. On constate qu'au niveau européen, la convention des maires se présente comme la structure qui reprend les objectifs de développement durable de l'UE, envisageant la mise en œuvre sur le territoire que ce soit au niveau local ou régional. C'est en effet un exemple particulier de regroupement des collectivités territoriales dans la mesure où les parties à la convention s'engagent à établir un bilan de leurs émissions de CO2 sans omettre d'établir un plan d'action, une stratégie en faveur de l'énergie conformément aux exigences de développement durable. Cet engagement pour la protection de la santé des populations et de l'environnement a eu des conséquences prometteuses, notamment l'accès à un environnement sain et respectueux de la santé, l'indépendance énergétique, une meilleure qualité de vie que plus de 5000 collectivités européennes (170 millions d'habitants) envisagent d'offrir à leurs administrés.

Dans la pratique, les collectivités territoriales sont porteuses de bonnes initiatives environnementales. On remarque des actions locales au-delà de la démarche systémique de globalisation des politiques environnementales. C'est dire que les secteurs concernés connaissent une analyse scientifique et une expertise nécessaire pour établir un cadre d'intervention sans remettre en cause la capacité des

---

<sup>10</sup> C. MAUBERNARD, Quel rôle pour les collectivités territoriales dans la gouvernance européenne de demain ? AJCT 2013, p. 551.

<sup>11</sup> C. ROCHE, Les collectivités territoriales et l'Union européenne, AJDA 2005, p. 1325.

générations futures de profiter convenablement de la nature. Il en est ainsi en matière d'énergie, d'urbanisme, de transports, des achats responsables, des traitements des déchets, de l'adaptabilité et de la résilience des territoires, de la biodiversité.

Les collectivités territoriales sont les principales actrices de développement durable si l'on s'en tient à leurs compétences qui couvrent la majeure partie des secteurs environnementaux<sup>12</sup>. On le constate d'autant plus dans les mesures relatives à la consommation énergétique qui prend en compte les problématiques liées au climat mais aussi dans les politiques d'urbanisme où la dynamique d'aménagement du territoire répond aux exigences climatiques. L'industrialisation est aujourd'hui facteur du dérèglement climatique, avec notamment le développement des moyens de transport sources d'émissions de CO<sub>2</sub>.

Mais l'exigence de protection de l'environnement pousse à redéfinir la mobilité urbaine, ce qui incite les collectivités territoriales à promouvoir le développement des transports collectifs<sup>13</sup> qui ont une faible incidence sur le réchauffement climatique. On doit entendre par réchauffement climatique la mutation ou changement du climat en raison de l'intervention de l'homme ou l'existence de facteurs naturels. C'est en réalité le résultat de l'accumulation de Gaz à effet de Serre (GES) qui de nos jours connaît une ampleur considérable et inquiétante notamment à cause de la progression sans précédent des émissions. Il est donc nécessaire de s'engager dans la voie du développement durable en menant des politiques qui ont pour but de maîtriser les émissions polluantes portant gravement atteinte à l'environnement. Seule une transition énergétique pourrait donner espoir au rétablissement de l'équilibre entre le développement économique et social et les variations climatiques.

La prise de conscience de la gravité du changement climatique se manifeste au niveau local, par l'implication de plus en plus avancée des collectivités territoriales dans le mouvement de lutte contre la crise liée à la surexploitation de

---

<sup>12</sup> F. G. TREBULLE, Développement durable et collectivités territoriales, RDI 2007, p. 246.

<sup>13</sup> O. DUPERONT, La réforme du régime des transports et des déplacements urbains, AJDA 2001, p. 69.

l'environnement<sup>14</sup>. Cette crise regroupe divers acteurs mais les collectivités territoriales ont un atout qui les rend indispensable dans la quête d'un environnement sobre. Cette place de taille, elles la doivent à la tendance à rapprocher les initiatives environnementales des citoyens en application du principe de subsidiarité<sup>15</sup>. Certes, elles demeurent les acteurs majeurs dans les politiques de territoires et avancent progressivement dans la recherche d'un cadre légitime et reconnu au niveau international afin de contribuer à sa juste valeur aux négociations sur les questions environnementales.

Elles y poursuivent par ailleurs les mêmes objectifs dans l'exercice de leurs attributions locales. En outre, la diversité des domaines d'intervention des collectivités territoriales illustre l'impossibilité pour l'Etat de conduire seul des politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre sans solliciter l'apport des élus locaux qui d'ailleurs disposent d'outils permettant d'atteindre cet objectif grâce à leur proximité. Ainsi, les collectivités territoriales apparaissent à ce stade, comme des coordonnatrices ou facilitatrices pour l'imprégnation locale des préoccupations environnementales.

Aussi, faudrait-il ajouter que la construction d'un environnement sain est un chantier dans lequel les collectivités territoriales ne sauraient s'écarter<sup>16</sup>. En effet, le bilan carbone les place au centre de la problématique des émissions de gaz à effet de serre, les actions locales liées au chauffage, à l'électrification, aux transports, à l'alimentation, à la construction des logements sont sources de pollutions néfastes à l'environnement. L'action des élus locaux influe alors fortement sur les changements climatiques dans la mesure où plus de 50% des émissions mondiales de CO2 résultent des conséquences des mesures prises par les collectivités territoriales.

Si les élus locaux se doivent d'assurer la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques<sup>17</sup> dans le cadre de leurs missions de police administratives, l'exercice de ces missions suppose une protection des populations contre toute pollution et

---

<sup>14</sup> J.-M. PASTOR, *Le Grenelle II, une boîte à outils pour les collectivités*, Dalloz 2009, p. 157.

<sup>15</sup> J.-M. PONTIER, *L'Europe des collectivités territoriales*, AJDA 2003, p. 913.

<sup>16</sup> Article 1<sup>er</sup> 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, JORF du 9 janvier 1983 p. 215

<sup>17</sup> Article L 2122-24 du code général des collectivités territoriales

nuisance de nature à altérer la santé de l'homme et l'environnement. En tant que protecteur de la santé des populations et de l'environnement, on se saurait établir un cadre de lutte contre le changement climatique sans recourir au rôle de catalyseur que jouent les collectivités territoriales, avec la possibilité d'anticiper sur les conséquences du changement climatique, même si avec l'incertitude scientifique dans ce domaine, le jeu semble difficile à gagner. Mais en tout état de cause, le rapprochement avec les habitants facilite le dialogue entre acteurs locaux et les populations afin de les informer sur les enjeux environnementaux. Cette démarche informative est très utile en matière de protection de l'environnement. En effet, il s'agit d'un domaine qui influe sur les comportements dans la vie de chaque individu et incite au changement. C'est pourquoi, l'information facilite le débat et offre des possibilités d'entente en faveur du développement durable<sup>18</sup>.

Par ailleurs au niveau interne, cette amélioration connaît une progression notamment avec le label « Cit'ergie » (European energy Award pour l'Europe) dont l'objectif est de promouvoir une politique environnementale ambitieuse et exemplaire. La poursuite de cet objectif se manifeste par l'évaluation des politiques publiques locales qui devraient faire état de la prise en compte de l'objectif énergie climat, dans la mise en œuvre par les collectivités territoriales de leurs attributions. Le label Cit'ergie est une manifestation de la volonté et des initiatives locales efficaces en faveur des politiques liées à l'énergie et au climat. Il a en outre été attribué en France, notamment à la ville de Besançon et à la Communauté urbaine (CU) de Dunkerque.

On remarque qu'elles réorientent, redéfinissent leur consommation énergétique, en passant de l'utilisation des énergies fossiles vers une utilisation saine et sobre de l'énergie, vers une efficacité énergétique des modes de consommation. La transition énergétique a pour objectif de réduire les consommations en énergie notamment des bâtiments, des appareils. C'est un effort considérable à faire pour les collectivités territoriales, car l'accroissement des émissions de GES altère la qualité de l'air qui est devenu un problème de santé publique, ce qui a conduit à une réglementation pour garantir à chacun de jouir de son droit de respirer un air

---

<sup>18</sup> P. LUTTON, Les collectivités territoriales et le principe de participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, Constitution 2014, p. 186.

sain<sup>19</sup>.

La garantie des droits découlant de la charte de l'environnement conduit également les collectivités territoriales à réorganiser, à revoir leurs méthodes dans l'application des politiques nationales. Il n'est plus question de traiter séparément les questions environnementales mais d'avoir une vision d'ensemble sur les politiques locales à travers les différentes compétences dévolues aux collectivités territoriales ou à leurs groupements<sup>20</sup>. Tous les secteurs d'intervention des collectivités doivent être « verdis ».

Il faut par ailleurs préciser, que l'étendue des secteurs d'intervention des collectivités territoriales dans la lutte sans précédent contre les atteintes à l'environnement est considérablement importante. En effet, pour une démonstration de l'ampleur des efforts locaux, il est utile d'adopter une démarche analytique et approfondie des questions liées au niveau local, aux politiques publiques de l'environnement. Il s'agira de mener une réflexion sur les bonnes pratiques de terrains illustrées par les collectivités territoriales. Tel est l'intérêt du thème soumis à notre réflexion : « la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales ».

## **Paragraphe 2 : La délimitation des actions locales de protection de l'environnement**

Les politiques publiques locales ont de façon générale, connu un développement considérable depuis les lois initiatrices de la décentralisation de 1982 et de 1983. En d'autres termes, la décentralisation a eu une forte incidence sur les actions des élus locaux. Bénéficiant de larges gammes de pouvoirs, ces derniers multiplient les interventions dans divers domaines notamment en matière de protection de l'environnement avec un double objectif d'assurer la cohésion ou la coordination des politiques publiques mais en même temps offrir un environnement sain aux administrés.

Le mouvement de décentralisation en tant que modalité d'application du principe

---

<sup>19</sup> A. ROJEY, Energie et climat : Réussir la transition énergétique, Editions Technip 2008, p 66.

<sup>20</sup> Article 6 de la charte de l'environnement

de subsidiarité, en octroyant aux collectivités territoriales une liberté d'action dans l'exercice de leurs compétences<sup>21</sup>, a rendu la lecture des politiques publiques de l'environnement paradoxalement plus complexe. En effet, il faut une perception plus large quand on parle de politiques locales de l'environnement. Il faut dépasser le cadre des collectivités territoriales et étendre la réflexion aux interactions entre l'action des collectivités et celle de l'Etat dans le domaine de l'environnement, d'autant plus qu'elles concourent avec celui-ci à l'amélioration du cadre de vie et à la protection de l'environnement.

Par ailleurs, la conception restrictive de la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales biaiserait la réflexion sur le sujet. En effet, elle consiste à s'interroger non pas sur les interactions entre les initiatives locales mais simplement sur les interventions des collectivités territoriales. Cette approche simpliste conduirait à s'écarter d'un ensemble très important de stratégies locales en faveur de l'environnement et exclurait le traitement du sujet en termes de décentralisation. C'est dire que les collectivités territoriales, dans l'exercice de leur rôle dans la gestion locale de l'environnement se verront amener à coopérer, à coordonner avec les acteurs de l'Etat pour mener à bien leur mission<sup>22</sup>. Cette démarche inclusive fait apparaître le foisonnement des politiques locales et met en exergue les relations qui existent entre les collectivités territoriales et l'Etat.

D'ailleurs, de même que l'environnement constituait le domaine de prédilection de l'Etat, les politiques publiques, qui pendant longtemps étaient considérées comme les actions de l'Etat, s'ouvrent aux collectivités territoriales qui détiennent un ensemble de pouvoirs, une structure constituée formellement dans un but bien déterminé. L'étude de la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales est une occasion de s'affranchir de la conception selon laquelle les politiques publiques concerneraient l'action de l'Etat<sup>23</sup>. A cet effet, les compétences dont elles disposent, réglementées par les lois de décentralisation, font état du foisonnement des politiques publiques et rendent compte de la réalité des interactions entre le niveau local et le niveau national. C'est au demeurant, un

---

<sup>21</sup> Article 72 de la constitution

<sup>22</sup> R. ROMI, Les collectivités locales et l'environnement, LGDJ p. 93

<sup>23</sup> P. ALBERTINI, Les collectivités locales et l'environnement, AJDA 1993, p.835.



partenariat qui se met en place dans le but de gérer efficacement l'environnement.

C'est en réalité, dans la poursuite des objectifs relatifs à la protection de l'environnement que les collectivités territoriales réussissent leurs politiques de développement durable. Ce dernier fut promu par la charte de l'environnement en stipulant que les actions des collectivités territoriales doivent prendre en compte le paramètre environnemental<sup>24</sup>. La promotion du développement durable devient alors l'affaire de tous, l'Etat n'en détient pas le monopole. La charte de l'environnement permet ainsi aux collectivités territoriales de s'impliquer davantage dans l'élaboration des politiques de développement économique durable. Participer à la promotion de la protection de l'environnement au niveau de leur territoire est une occasion pour les élus locaux d'innover aussi bien au niveau local mais aussi au niveau national dans les négociations environnementales<sup>25</sup>.

La charte de l'environnement contenant des droits et des obligations s'applique aux collectivités territoriales dans la mesure où elles disposent de compétences dont la mise en application doit se conformer aux exigences de la charte. En effet, l'action ou la diversité des interventions des collectivités territoriales ont le plus souvent un impact sur l'environnement. C'est ainsi qu'elles doivent se conformer aux dispositions de la charte de l'environnement en respectant les principes qui y sont proclamés. Il peut s'agir du respect du principe de participation à l'élaboration des décisions des collectivités ayant une incidence sur l'environnement. La gestion de l'environnement par les collectivités territoriales doit démontrer l'investissement de celles-ci dans l'application des règles environnementales.

En outre, la réussite du combat que mènent les collectivités pour se tailler une place dans les négociations internationales doit se déterminer par l'efficacité de leurs interventions locales. L'organisation de la gestion locale de l'environnement, peut être favorable à une ouverture ou à une reconnaissance poussée de la place des collectivités, notamment dans la lutte contre le changement climatique, la protection de la couche d'ozone, la lutte contre les pollutions aquatiques ou

---

<sup>24</sup> Article 6 de la charte de l'environnement

<sup>25</sup> M.-C. PONTTHOREAU, La question de la participation des collectivités territoriales françaises à l'élaboration nationale du droit communautaire, AJDA 2004, p. 1125.

pollutions des eaux, la lutte contre la pollution des sols, la préservation des espaces verts et la lutte contre le bruit et les déchets. Il faut tout de même dire, que l'environnement occupe aujourd'hui une grande place dans le débat national et international même si les politiques afférentes semblent timides malgré l'accroissement des textes environnementaux<sup>26</sup>. Cette attitude se justifie par la réticence, la crainte des acteurs qui doivent jouer un rôle important dans la mise en œuvre de ces politiques. Force est de constater que la protection de l'environnement ou les politiques de développement durable apparaissent pour certains comme nuisibles à l'activité des entreprises en ce sens qu'elles freinent la compétitivité.

La liberté de commerce fait ainsi obstacle au développement durable<sup>27</sup>. Mais ce qu'il faut souligner, c'est que le coût des politiques publiques en faveur de l'environnement est de loin supportable par les auteurs de pollutions environnementales. L'impact sur le commerce international ne semble pas aussi significatif qu'ils le présentent. C'est ainsi que les collectivités territoriales, dans l'exercice de leurs fonctions, doivent inciter les pollueurs à supporter le coût des dommages causés à l'environnement et à la santé humaine<sup>28</sup>. Pour y parvenir, il est important pour les collectivités de miser sur des régulations environnementales efficaces, notamment avec les instruments fiscaux et les marchés de permis d'émissions qui permettent une responsabilisation des pollueurs en contribuant à la limitation ou à la réduction des émissions de GES.

La vision est favorable à l'environnement mais on sait en même temps que l'énergie occupe une place centrale dans nos sociétés. Nombre de nos secteurs d'activités en sont concernés, notamment les transports, l'habitat, l'industrie, l'agriculture. Paradoxalement, si les évolutions technologiques dans le secteur énergétique ont fortement transformé le fonctionnement économique et social, elles sont de nos jours accompagnées de menaces sérieuses qui pèsent sur l'environnement et la société. En effet, on assiste au risque d'épuisement des

---

<sup>26</sup> Y. GEGOUZO, Où en est la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, AJDA 2012, p. 246.

<sup>27</sup> C. CRAMPES, Economie, environnement et concurrence, Petites affiches, 15 juin 2006 n° 119, p. 18

<sup>28</sup> D. ROCHER, Le principe pollueur-payeur : une nouvelle règle de droit pour l'égalité des citoyens devant l'eau, Gazette du Palais, 10 février 2001 n° 41, p. 7

énergies fossiles (pétrole en premier) dont les conséquences se manifestent à travers l'inflation du prix face à l'augmentation de la demande en énergie. La croissance de la demande nourrit des inquiétudes par rapport aux atteintes sur l'environnement sachant que la production d'énergie à partir des combustibles fossiles est nuisible par nature. Le risque est ressenti à l'échelle locale avec l'approvisionnement pétrolier de plus en plus croissant, le danger du réchauffement climatique doit être pris en compte dans la gestion locale.

Le challenge est alors posé aux collectivités territoriales pour faire face aux problématiques de la dégradation de l'environnement<sup>29</sup>. La prise de conscience se traduit par le développement de moyens de régulation environnementale. C'est ainsi que, la réglementation environnementale a considérablement évolué depuis les années 1970 qui ont connu une progression lente. A cet effet, il est fait constat d'une évolution dans la gestion de l'environnement. En effet, on passe d'un régime de réparation des dommages causé à l'environnement, à un régime de prévention, considéré comme porteur d'espoir, en ce sens qu'il peut éviter la survenance du dommage<sup>30</sup>.

La gestion locale de l'environnement couvre bien des domaines, notamment l'eau dont l'organisation de la gestion fixée par la loi du 3 janvier 1992<sup>31</sup> favorise une gestion associative de l'ensemble des acteurs concernés par le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). La démarche de gestion globale de la ressource en eau initiée en 1992 a été réaffirmée par le projet de loi sur l'eau du 27 juin 2001.

Il est aussi question, dans le cadre de la gestion locale de l'environnement, de la constatation des problèmes liés au paysage. A ce niveau, les collectivités territoriales disposent d'outils de protection ponctuelle, un système normatif institué par la loi du 8 janvier 1993<sup>32</sup> consistant à préserver les monuments et les sites. Elles ont en outre, à leur disposition, des instruments de protection intégrée

---

<sup>29</sup> G. DURAND-PASQUIER, Réflexion sur le régime de responsabilité des constructeurs en cas de violation d'une norme, RDI 2012, p. 192.

<sup>30</sup> E. CORTOT-BOUCHER, Le régime de prévention posé par l'article 3 de la Charte de l'environnement, Porté, Contrôle RFDA 2014, p. 97.

<sup>31</sup> Voir loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JORF n°3 du 4 janvier 1992 p.187

<sup>32</sup> Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, JORF n°7 du 9 janvier 1993 p. 503

du paysage. Cela voudrait dire, que le paysage devrait être pris en compte par l'ensemble des documents d'urbanisme. Il s'y ajoute que les collectivités territoriales peuvent développer de nouveaux documents d'orientation comme c'est le cas des directives paysagères<sup>33</sup>.

Par ailleurs, la mobilisation des collectivités territoriales apparaît croissante pour faire face à la perte de la biodiversité. De 2006 à Curitiba, à 2008 à Bonn, la déclaration des maires du monde est ainsi signée par des maires français renouvelant leur engagement face aux préoccupations qui frappent la diversité biologique. La mise en application de la convention sur la diversité biologique implique le renforcement ou l'implication des acteurs locaux. Il faut dire, que ces initiatives ont largement ouvert la voie au partenariat mondial avec les villes sur les questions de la biodiversité. Ce partenariat qui est mis en relief lors de la quatrième session du congrès mondial de la nature du 7 octobre 2008 a ainsi donné naissance à une coopération prometteuse avec les collectivités territoriales. C'est ainsi que le programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) à travers son plan Unité environnement urbain travaille en partenariat avec les communes. Il en est de même du programme des nations unies pour les établissements humains avec le plan UN-Habitat.

En vérité, ce groupe de travail apparaît comme un cadre de discussion, une plateforme, qui regroupent les acteurs locaux dont la volonté de participer aux concertations sur la biodiversité s'est manifestée. Un fort engagement des collectivités territoriales est remarqué dans le groupe de travail qui a pour mission entre autres de mener des opérations de sensibilisation des acteurs territoriaux. Le groupe de travail promeut la formation de réseaux des acteurs pour la préservation de la nature au niveau local.

La mission de gestion de l'environnement demeure plus étendue, la gestion de l'environnement au niveau local mobilise les collectivités territoriales dans l'exécution de la réglementation en matière de bruit. Plus de 7 millions de d'individus sont exposés aux gênes sonores de 65 Leq. Mais il faut dire, que sur la

---

<sup>33</sup> J. MAKOWIAK, La protection des sites/ Analyse comparative et efficacité des instruments, AJDA 2006, p. 2001.

base de la loi du 31 décembre 1992<sup>34</sup>, une stratégie prometteuse est mise en place pour maîtriser les nuisances sonores. Mais le manque d'informations fiables permettant une étude comparative est constaté, malgré les efforts tels que l'élaboration du plan national d'action contre le bruit de 2003 dont les collectivités doivent contribuer à la mise en œuvre. L'objectif était comme l'avait prévu la directive du 25 juin 2002<sup>35</sup> relative à l'évaluation et à la gestion du bruit, l'élaboration d'une carte du bruit, sa mise à la disposition du public et les mesures de limitation de la propagation ou la diffusion du bruit sur la base des plans d'action.

Mais de plus en plus, la mobilisation est ressentie dans l'application de la directive européenne « habitat » du 21 mai 1992<sup>36</sup> dont le but est la constitution d'un réseau de sites protégés inclus dans le champ des collectivités territoriales appelé réseau « Natura 2000 ». Il faut dire que les collectivités y accordent une importance toute particulière témoignée par les multiples réunions et conférences organisées au niveau départemental ou régional traduisant l'esprit de concertation qui domine en matière de gestion de l'environnement.

En vérité, pour atteindre l'objectif de développement durable, il est important de promouvoir en matière d'environnement, une gestion concertée impliquant tous les acteurs. C'est ainsi qu'à l'heure actuelle, les collectivités territoriales sont incontournables dans la gestion de l'environnement.

## **Section II : l'actualité de la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales**

Nombreux sont les secteurs qui ont été transférés aux collectivités territoriales. Il en est ainsi, notamment du plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée de la loi du 22 juillet 1983<sup>37</sup>, de la gestion des espaces naturels sensibles

---

<sup>34</sup> Loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit, JORF n°1 du 1 janvier 1993 p. 14

<sup>35</sup> Directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, n° L 189 du 18/07/2002 p. 0012

<sup>36</sup> Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JOUE n° L 206 du 22/07/1992 p. 0007

<sup>37</sup> Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant 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, JORF du 23 juillet 1983 p. 2286

en 1985<sup>38</sup>, des parcs naturels régionaux. Par ailleurs, l'objectif de clarification et de l'extension de la décentralisation fut manqué par la loi Barnier du 2 février 1995<sup>39</sup>. Mais cette situation ne fait pas obstacle à la définition de la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales (paragraphe 1). En application du principe de subsidiarité qui consiste à « penser globalement et agir localement », les collectivités territoriales disposent d'une large gamme d'instruments locaux de gestion environnementale (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : La définition de la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales**

La gestion suppose la mise en place ou le développement des instruments locaux de prise en compte de l'environnement dans les politiques publiques. On fait appel dans cette notion à l'expertise de la collectivité territoriale en tant que stratège créant les conditions de l'intégration de l'environnement. Ces instruments de protection de l'environnement sont favorables, dans le cadre d'une gestion intégrée, au partage de données environnementales, à la concertation dans l'élaboration des stratégies mettant en avant les priorités. La gestion signifie l'administration, l'organisation de l'environnement par les collectivités territoriales. On fait allusion à la manière pour les acteurs locaux d'intégrer les préoccupations environnementales<sup>40</sup>. Il s'agira d'explicitier les règles d'organisation empruntées au niveau local pour promouvoir le développement durable.

En d'autres termes, parler de la gestion revient à faire état de l'ensemble des opérations initiées dans le but de parvenir à un résultat bien déterminé, en l'occurrence en matière d'environnement. Toutes les stratégies, tout l'arsenal mobilisé pour lutter contre le changement climatique, la perte de la biodiversité, l'étalement urbain, l'augmentation de la production des déchets, le bruit sont ainsi considérés comme méthodes de gestion. Elles supposent aussi la manière d'entreprendre la direction d'un service, d'un domaine ou secteur bien spécifique.

---

<sup>38</sup> Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, JORF du 19 juillet 1985 p. 8152.

<sup>39</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995 p. 1840

<sup>40</sup> M. HUET, L'architecture, l'urbain et le Grenelle de l'environnement, RDI 2008, p. 72.

On peut aussi penser à la démarche adoptée par une structure, dans l'exercice de ses attributions, pour aboutir à un objectif préalablement fixé. Certes, il s'agit ici de la réglementation conduisant à rattacher le secteur environnemental aux autres domaines d'activités des collectivités territoriales.

La protection de l'environnement étant d'intérêt général, sa mise en œuvre implique les collectivités territoriales. La gestion pourrait concerner la manière de s'occuper de cet intérêt général par les collectivités territoriales. C'est l'action de s'occuper des affaires environnementales du territoire<sup>41</sup>. On peut aussi dire que la gestion suppose le mode d'organisation ou d'administration sur la base de techniques particulières. C'est ce qu'on pourrait appeler le management, d'une compétence, d'un secteur notamment environnemental, le rassemblement des outils quels qu'ils soient permettant la mise en œuvre par les collectivités territoriales de leurs compétences environnementales. Il est alors question d'aborder les problèmes liés à la gouvernance locale de l'environnement qui devrait traduire une prise en compte de ce secteur dans les politiques publiques locales.

L'« environnement » signifie en outre, l'ensemble des éléments qui nous entourent et participent à notre équilibre<sup>42</sup>. Il peut s'agir d'éléments objectifs en rapport avec l'air et le bruit notamment, tout comme il peut concerner des éléments plus subjectifs comme la valeur d'un site ou la beauté d'un paysage. L'environnement doit être entendu au sens large comme tout ce qui nous entoure, le climat dans lequel on baigne ou encore le contexte social, comme étant « *constitué par l'ensemble des conditions et des éléments naturels de la Terre comme le sol, l'eau, et l'air, y compris toutes les couches de l'atmosphère, les matières organiques et inorganiques ainsi que les êtres vivants et les systèmes naturels qui les supportent*<sup>43</sup> ». Il peut aussi se définir comme tous les éléments artificiels et naturels dans lesquels loge ou évolue une vie humaine. Les enjeux écologiques ont conduit à donner à l'environnement une définition plus large. En effet, l'environnement suppose l'ensemble des éléments biotiques et abiotiques entourant un individu ou

---

<sup>41</sup> M.-J. DEL REY, La transition écologique des territoires à l'épreuve des terrains... Dalloz 2014, p. 1214.

<sup>42</sup> <http://lebiogeographe.centerblog.net/1-definition-de-environnement>

<sup>43</sup> J.-M. ARBOUR et S. LAVALLÉE, Droit international de l'environnement, 2006, Ed. Yvon Blais - Bruylant, p. 1

une espèce et dont certains de ces éléments participent à subvenir à ses besoins. C'est aussi toutes les conditions naturelles (physiques, chimiques, biologiques) et culturelles (sociologiques) qui sont en mesure d'agir sur les êtres vivants et les activités de l'homme. L'évolution des préoccupations environnementales s'est accompagnée par une redéfinition de la notion d'environnement qui semble plus détaillée. En effet, il faudra comprendre par le mot « environnement », tout ce qui compose notre planète terre c'est-à-dire, l'eau, l'air, l'atmosphère, animaux, végétaux, roches ainsi que les phénomènes et interactions qui en découlent. En d'autres termes, l'environnement c'est tout ce qui entoure l'homme et les effets découlant de sa relation avec l'environnement.

On retrouve étymologiquement en français le mot environmenz depuis les années 1265. A cette époque le mot signifiait un contour ou un circuit. Son évolution vers les années 1487 lui a valu la signification d'action d'environner qui veut tout simplement dire le fait d'entourer ou d'être entouré. Ce qu'on peut retenir, c'est la diversité des significations que l'on pourrait attribuer au mot « environnement », les unes plus différentes que les autres. C'est alors que l'environnement peut vouloir dire, ambiance, cadre de vie, voisinage. On fait référence dans le cadre de notre étude à l'environnement naturel dans lequel se trouve l'homme. Mais ce qu'il est important de souligner, c'est la distinction entre la nature et l'environnement. En effet, si la nature est constituée spécifiquement d'éléments biotiques et abiotiques, l'environnement en revanche semble plus large.

Parler de l'environnement suppose qu'on mène une réflexion sur la nature non seulement sur la base des activités de l'homme mais aussi aux rapports que l'homme entretient avec la nature. C'est dire *in fine* que l'environnement concerne « *faune, flore, paysage, ou, patrimoine urbain : bâtiments privés d'intérêt spécifique ou bâtiments publics, zones d'habitat de loisir ou d'activités spécialisées*<sup>44</sup> ». Il concerne aussi la recherche sur les milieux naturels, les effets de l'activité humaine sur l'environnement ainsi que les mesures adoptées pour faire face à sa dégradation.

---

<sup>44</sup> J. POURCIEL, Environnement. Ecologie. Qualité de la vie, Petites affiches, 14 mars 1994 n° 31



Le mot « politique » trouve ses sources dans la langue grecque avec « polis » qui signifie cité et « techné » qui veut dire la science<sup>45</sup>. La politique se définit alors comme une science qui étudie la manière de gérer une cité ou l'art de gouverner la cité. En théorie, la politique est la science de l'idéal de gestion. C'est la justification qui fonde l'action des gouvernants. Il faut dire qu'en pratique ce sont les acteurs du champ politique qui développent les idéaux dans tous les domaines de la vie publique. Les idées découlant de la science politique sont portées par les partis. La politique peut être considérée comme le produit d'une réflexion autour de la diversité des dirigeants et les objectifs à atteindre.

On peut aussi considérer la politique dans le cadre de la gestion collective, comme la stratégie tendant à conquérir le pouvoir, à l'exercer et le conserver. La conquête du pouvoir nécessite une science du discours, une habileté dans la représentation symbolique des idéaux. C'est ainsi qu'on peut considérer la politique comme tout discours, toute action et réflexion dont l'objet réside dans la définition et l'organisation du pouvoir devant s'exercer sur la collectivité. Au sens large, la politique suppose un mode de gouverner à partir d'une ligne directrice, un mode d'administration de l'Etat. Elle suppose aussi une manière de diriger un Etat, une stratégie qui concerne tout Etat pris sur le plan administratif comme une structure souveraine. Il faut y ajouter la politique en tant qu'action menée dans des secteurs concernés par l'Etat. C'est la démarche qui fixe la conduite à suivre pour gérer les affaires de l'Etat.

Mais la détermination de la politique nous conduit souvent à faire référence à une structure, une administration, une entité. C'est pourquoi la politique est aussi considérée comme l'exercice d'un pouvoir, la mise en œuvre d'une compétence qui peut relever d'une collectivité territoriale, d'une circonscription, d'une communauté. En tant que science, la politique attribue à la collectivité territoriale ou à la communauté, un esprit de direction ou de gouvernance exclusive qui pourrait constituer un risque pour la société toute entière. A cet effet, il est utile de prévoir des contre-pouvoirs, ou des mesures de contre balance pour équilibrer la vie politique. Il est en outre, important de distinguer « la politique » du

---

<sup>45</sup> <http://la-philosophie.com/definition-la-politique>

« politique » qui est relatif à l'organisation du pouvoir de l'Etat ou à la mise en œuvre d'une compétence locale. L'adjectif politique renvoie à une approche particulière des affaires de l'Etat ou des collectivités territoriales<sup>46</sup>, il renvoie aussi aux détenteurs du pouvoir, qu'ils soient du pouvoir central ou du pouvoir local.

La notion de « publiques » telle qu'elle apparaît dans la formulation du sujet est un adjectif qui suppose que l'activité ait un lien avec une collectivité territoriale ou simplement l'activité concernée relève de l'administration locale. La notion permet de différencier les actions des collectivités publiques à celles des acteurs privés<sup>47</sup>. La plus grande illustration réside dans la distinction droit public-droit privé. En effet, le droit public régit l'organisation de la structure étatique ainsi que les interactions découlant de l'exercice du pouvoir de l'Etat. Le droit public régit les rapports entre l'Etat (ou les collectivités territoriales) et les individus et le droit privé en revanche régit les relations entre particuliers. On a d'ailleurs constaté que le rapport entre l'Etat et son employé est passé du régime de droit privé au régime de droit public. On peut aussi faire appel à la distinction entre domaine public et domaine privé : le domaine public constitué par une partie du territoire affecté à l'usage du public et insusceptible d'appropriation privée<sup>48</sup>. Il peut s'agir des édifices, des routes, des transports, les décharges, des fontaines, des promenades publiques... Chaque individu peut en faire usage car le domaine public profite à l'ensemble du public.

Par ailleurs, la notion de « publiques » nous conduit à penser que l'action envisagée bénéficie à l'ensemble de la population, une action qui bénéficie à tous ou une œuvre à l'usage de tous. C'est dire que le caractère privé de la mesure doit être exclu ou écarté tout comme on fait une différence entre un homme public et homme privé. Il est tiré du latin « publicus » qui veut entre autre dire « qui intéresse le public ». On remarque que l'intérêt du peuple de façon générale est mis en exergue dans la qualification de « publique ». Une politique publique est alors considérée comme un projet d'intervention appartenant à une ou des autorités

---

<sup>46</sup> J.-F. BRISSON, La territorialisation des politiques publiques, *Revue française de Finances Publiques*, 01 février 2015 n° 129, p. 3

<sup>47</sup> A. ABOU, Personnes publiques et personnes privées : Quelles responsabilités ? *Revue française de Finances Publiques*, 01 novembre 2012 n° 120, p. 51

<sup>48</sup> D. G. LAVROFF, Domaine des collectivités territoriales : Règles communes (distinction domaine public et domaine privé), septembre 2007.

gouvernementales. Il peut être le projet de l'Etat mais il peut aussi un projet de l'autorité locale. Ou comme le dit Pierre MULLER, les politiques publiques supposent les moyens de gestion des antagonismes intersectoriels<sup>49</sup>.

Cette qualification a pour mérite d'orienter l'action publique, de la placer sous le contrôle d'une collectivité publique. C'est une action qui est placée sous la dépendance de l'Etat ou d'une collectivité territoriale. On peut à ce titre parler de mesures publiques telles que les subventions, les recettes, les charges publiques. Le mot « publiques » signifie aussi toutes les occupations, préoccupations ou activités de l'Etat, de son gouvernement, des collectivités territoriales. Il pourrait s'agir de préoccupations relatives, à l'environnement, à l'éducation, à la santé, à la croissance économique. Ces préoccupations sont le plus souvent portées par les acteurs investis de fonctions officielles. Ils ont alors une vie publique entendue ici comme une vie qui concerne l'ensemble de la population. Cette vie publique implique le regard notamment sur les opinions, la moralité, la santé, l'environnement.

Le terme « locales » désigne un lieu, un périmètre, un territoire considéré destiné à accueillir l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique<sup>50</sup>. C'est un qualificatif réservé à ce stade aux politiques environnementales portées par les collectivités territoriales. Le mot suppose, la détermination du périmètre de la commune, des groupements de communes, du département ou de la région. En d'autres termes, « locales » signifie dans ce sujet, l'espace sur lequel sont censées s'appliquer les politiques environnementales. Opposé à un ensemble plus vaste, « locales » s'entend comme une délimitation des frontières dans lesquelles les collectivités territoriales sont tenues de limiter leurs actions. Il s'agit de la détermination de l'intérêt de la politique concernée pour la région, le département ou la commune. Cet intérêt doit avoir une justification dans le périmètre concerné<sup>51</sup>.

C'est une notion qui est invoquée pour opérer une différenciation entre une

---

<sup>49</sup> P. MULLER, Les politiques publiques, Que sais-je ? 9<sup>e</sup> édition, PUF, p. 11.

<sup>50</sup> J. CHEVALLIER, Décentralisation et politiques publiques, AJDA 1992, p. 120.

<sup>51</sup> P. QUILICHINI, Les politiques locales de l'habitat, AJDI 2009, p. 512.

politique publique ou une décision ayant des conséquences sur les collectivités territoriales et celles relevant d'une autre échelle de décision. Elle permet dans ce cadre, de déterminer la responsabilité des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques publiques. Mais l'impulsion des politiques publiques par les acteurs implantés au niveau local met en exergue la tendance au débordement territorial dans la mesure où les problèmes à résoudre sont perçus de façon globale, dépassant parfois le cadre communal, départemental ou régional.

Ainsi, la notion d'intérêt public local est invoquée pour légitimer ou justifier l'intervention des collectivités territoriales dans un domaine qui les concerne<sup>52</sup>. Cette notion exclut toute intervention dès lors que les affaires concernées ne relèvent pas des attributions des collectivités. La notion de « locales » peut aussi signifier, que les politiques menées ne doivent intéresser qu'une population d'un territoire donné. Les besoins pris en compte dans les politiques publiques sont ceux du territoire privilégié pour l'application de la réglementation environnementale. Certes, c'est une notion qui a pour but de fixer un champ d'application des mesures prises en faveur de la promotion du développement durable.

C'est sous la formule de l'intérêt local que les collectivités territoriales doivent fixer par délibération afin d'éviter l'empiétement des autres acteurs. Les affaires de la « communes », du « département et de la « région » sont aussi imprécises qu'il soit permis aux collectivités territoriales de s'y prononcer pour se départir des autres acteurs. L'intérêt local permet d'accorder un contenu aux délibérations des collectivités territoriales. Il garantit ainsi aux politiques des collectivités un cadre d'expression. Mais il importe de distinguer l'intérêt local de la clause générale de compétence<sup>53</sup> en ce sens qu'il dépasse le cadre communal, départemental ou régional. C'est aussi une notion imprécise invitant le juge à la détermination au cas par cas de l'intérêt local<sup>54</sup>. Il couvre les secteurs marchands et non marchands. On peut citer les politiques relatives à l'amélioration des services d'hygiène, de santé et de la salubrité publiques, la création de bains-douches et lavoirs municipaux.

---

<sup>52</sup> C.E Ass. 30 décembre 2014 Société Armor SNC n° 355563, Recueil Lebon avec les conclusions, AJDA 2015, p. 7

<sup>53</sup> B. GAILLARD, Nouvelle organisation territoriale de la République : La clause générale de compétence supprimée : nécessaire pas suffisant, Petites affiches, 17 mars 2015 n° 54, P. 4

<sup>54</sup> J.-C. DOUENCE, La détermination de l'intérêt local par la jurisprudence administrative, Encyclopédie des collectivités territoriales, Chapitre 3 (folio n° 6042) p. 119.

C'est la carence de l'initiative privée et l'existence d'un besoin de la population qui conditionnent l'invocation de l'intérêt local. Il faut dire que ce dernier est en plus une notion complexe car évolutive dans le temps et dans l'espace et tient compte de la taille de la collectivité concernée.

Mais il convient en définitive, de considérer que la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales suppose une réflexion sur la stratégie d'intégration de l'environnement dans l'action des autorités publiques locales à partir d'un projet de l'Etat ou d'une orientation nationale dans le secteur de l'environnement. L'ensemble des décisions ou activités ou inactions des acteurs publics portés au niveau local dans le but de répondre à un besoin lié à l'environnement sont appelés politiques publiques locales. En tout état de cause, la mise en œuvre des politiques publiques décentralisées de l'environnement nécessite des instruments de régulation, qu'ils soient des instruments réglementaires ou économiques.

## **Paragraphe 2 : Les instruments locaux de gestion l'environnement dans les politiques publiques locales**

L'étude de la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales suscite de nombreuses interrogations. En effet, on est amené à s'interroger sur l'incidence de l'environnement dans la gestion locale. En d'autres termes, au moment où la libre administration des collectivités territoriales est plus que d'actualité, plus qu'invoquée par les collectivités territoriales<sup>55</sup>, comment s'opère la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales ? Cette question appelle des réponses sur l'administration territoriale de l'environnement. La gestion de l'environnement étant décentralisée, il serait utile de montrer la pertinence du découpage administratif pour la gestion de l'environnement. Il faut en effet, apporter des justifications sur la pertinence du niveau local pour mener à bien les projets environnementaux.

Relever l'un des grands défis du XXI<sup>e</sup> siècle est loin d'être chose simple pour les

---

<sup>55</sup> Quand le Conseil constitutionnel Veille au respect de la libre administration des collectivités territoriales, C. Const. 8 juillet 2011, AJDA 2011, p. 2067.

acteurs locaux. Le volontarisme, s'il fait partie des conditions de préservation de l'environnement, la mobilisation des moyens techniques et financiers demeure le centre de gravité de résolution des problèmes liés à la dégradation de l'environnement. L'idée de financement innovant en faveur de la biodiversité découle de la problématique globale de lutte contre la perte de la biodiversité. Les objectifs visés par la convention sur la diversité biologique en l'occurrence sa conservation et son utilisation durable poursuivie par les collectivités territoriales, ont alors conduit à promouvoir des mécanismes de transferts financiers nationaux et internationaux<sup>56</sup>. Il est alors important de savoir en quoi les instruments techniques et financiers dont disposent les collectivités territoriales pour faire face aux enjeux environnementaux sont-ils efficaces ?

De plus en plus, les collectivités s'investissent dans le combat en faveur de l'environnement comme le témoignent leurs engagements dans les négociations internationales. Il est alors légitime d'analyser le degré d'implication des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des orientations environnementales définies au niveau national. En d'autres termes, il est utile de savoir les limites qui s'imposent aux collectivités territoriales dans la gestion des politiques publiques locales de l'environnement. Existe-il des raisons de douter de leur conviction s'agissant des questions environnementales parfois en contradiction avec les réalités économiques ?

L'étude de la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales nous conduit une double analyse. D'une part, nous mettrons en exergue les relations entre collectivités territoriales et l'Etat<sup>57</sup>. En effet, la territorialisation des politiques environnement démontre que la commune (36.681 communes en 2014) ne saurait être présentée comme l'échelle adéquate pour une protection appropriée de l'environnement du fait de sa taille qui, le plus souvent constitue un obstacle à une planification élargie des actions locales en faveur de la protection de l'environnement.

---

<sup>56</sup> I. BOSSE-PLATIERE, M. -C. CADILHAC, C. FLAESCH-UGIN, A. HAMONIC, La nouvelle génération d'instruments pour le financement de l'action extérieure de l'Union européenne, RTD eur. 2014, p. 619.

<sup>57</sup> A. BARILARI, Les principes relatifs aux relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, Constitutions 2010, p. 281.

La protection de l'environnement dépasse le raisonnement sur le découpage territorial car elle nécessite une approche plus étendue pour une meilleure planification. La gestion de l'eau, des déchets, la lutte contre les pollutions de l'air appellent une concertation avec les populations riveraines. Néanmoins, un arsenal juridique permet au maire et à l'organe délibérant de la commune d'intervenir afin d'assurer la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique. La réglementation issue des codes de l'environnement, de l'urbanisme, des communes et du code général des collectivités territoriales (CGCT) place la commune au centre des actions locales de protection de l'environnement grâce à la puissance de la police de l'ordre public<sup>58</sup>. Il faut préciser qu'avec la réglementation en vigueur, la commune contribue à l'émergence d'un citoyen écologique. Par ailleurs, la gouvernance locale de l'environnement se traduit par l'exercice par le maire de ses pouvoirs de police notamment celle de l'ordre public écologique. A cela faut-il ajouter l'obligation de prise en compte de l'environnement dans les délibérations de l'organe délibérant.

Aussi faudrait-il apprécier le rôle important joué par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en matière d'environnement. En ce sens, la loi Barnier du 2 février 1995 a prévu pour les EPCI à fiscalité propre ( au nombre de 2.145 en 2014), des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de protection et mise en valeur de l'environnement qui leur permettent d'élaborer *« des projets intercommunaux de gestion des espaces naturels et du patrimoine, en vue de favoriser la restauration et l'entretien des espaces naturels, du paysage et du patrimoine bâti et d'inciter à des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement »*<sup>59</sup>. La mise en œuvre de cette compétence implique de conclure des conventions avec les propriétaires ou locataires. Les communautés de communes et les communautés de villes instituées par la loi du 6 février 1992<sup>60</sup> pouvaient décider la mise en commun de la protection et la mise en valeur de l'environnement. Cette attribution ouvrait la possibilité pour les communautés de

---

<sup>58</sup> P. BON, L'impossibilité pour le maire de se dessaisir du pouvoir de police municipale, Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 1 (folio n° 2212), p. 21.

<sup>59</sup> Article 32 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995 p.1840

<sup>60</sup> Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JORF n°33 du 8 février 1992 p. 2064

villes d'assurer la gestion du cadre de vie, la lutte contre les nuisances et pollutions notamment par la gestion de l'eau, de l'assainissement, la gestion des déchets.

Mais, le renforcement de la coopération intercommunale intervenu le 12 juillet 1999 avec la loi relative au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité, a en même temps simplifié la carte de l'intercommunalité en réduisant les niveaux de regroupement<sup>61</sup>. Ainsi les communautés d'agglomération sont venues remplacer les communautés de villes. On retrouve, à travers les différentes lois de réformes de l'intercommunalité, les CU, les syndicats de communes, les syndicats mixtes et les métropoles. Les CU sont de plein droit compétentes en matière de protection de l'environnement, elles interviennent dans la collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, la lutte contre la pollution de l'air, la lutte contre les nuisances sonores, le soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie<sup>62</sup>. La CU est compétente en matière de gestion d'eau et d'assainissement. Les mêmes compétences sont exercées obligatoirement par les métropoles.

On trouve cependant des réticences dans les choix opérés par les CA et CC pour la gestion de l'environnement. En effet le législateur s'est montré hésitant en considérant comme facultatif l'exercice par les CA des actions de lutte contre les pollutions et nuisances. La gestion des déchets, la lutte contre les pollutions de l'air, contre le bruit, l'eau et l'assainissement relèvent ainsi des compétences facultatives des CA. A cette place centrale jouée par les EPCI en matière d'environnement, il ne faut occulter les attributions des collectivités départementales et régionales.

La loi française portant répartition des compétences du 7 janvier 1983 a permis au département et à la région de participer à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> N. DANTONEL-COR, Le régime juridique de l'intercommunalité après l'adoption de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale, Dalloz 2000, p. 395.

<sup>62</sup> Article L5215-20 du code général des collectivités territoriales

<sup>63</sup> Article 1<sup>er</sup> 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, JORF du 9 janvier 1983 p. 215.



Mais les lois de décentralisation de l'environnement ont été moins généreuses avec le département (101 départements au total) qui se voit confier l'exercice d'attributions minimales en matière d'environnement. La collectivité régionale (le nombre de 27 régions passera à 13 à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>64</sup>) en France occupe en revanche une place non négligeable en la matière, qui réside dans son implication dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire et de développement économique, qui présuppose la prise en compte des exigences de protection de l'environnement dans l'élaboration et la mise en application des politiques relevant de leurs compétences.

Mais paradoxalement, la protection de l'environnement malgré la décentralisation est un des domaines de prédilection du Préfet, qui apparaît comme l'autorité environnementale au niveau local. Il dispose de plus en plus de pouvoirs dans le domaine de l'environnement, qui lui permettent d'intervenir dans le domaine de l'eau, de la pêche, de la chasse, des installations classées, du bruit, des déchets, de la protection de la nature.

L'importance de ses pouvoirs de lutte contre les pollutions et pour la protection des espaces le place au centre des mesures en faveur de l'environnement à travers la mise en œuvre de son pouvoir de police spéciale en la matière, ce qui crée inévitablement des interactions avec les politiques menées par les collectivités locales en matière de lutte contre les pollutions, les nuisances ainsi que pour la protection des écosystèmes, politiques qu'elles doivent en prendre compte dans l'exécution de leurs décisions<sup>65</sup>. En effet, il est de jurisprudence constante que la mise en œuvre de la police spéciale des installations classées par le préfet fait obstacle à l'exercice par le maire de ses prérogatives générales de police.

Cette exclusion se justifie par le regroupement des services techniques et financiers de l'Etat autour du Préfet, qui de ce fait, dispose des données techniques nécessaires à la lutte contre toute atteinte à l'environnement en garantissant la conciliation des intérêts économiques et sociaux avec les exigences de protection

---

<sup>64</sup> Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, JORF n°0014 du 17 janvier 2015 p. 777.

<sup>65</sup> P. LAGRANGE, La combinaison des polices en matière d'environnement, RFDA 2005, p. 173.

de l'environnement et de la santé humaine. C'est dire que l'analyse des domaines et de la réglementation locale en matière d'environnement met en évidence, malgré la décentralisation, la prédominance du Préfet à travers ses pouvoirs de police spéciale ainsi que son rôle de coordonnateur des actions du gouvernement<sup>66</sup>. Il faut dire, que la mise en œuvre des politiques élaborées en matière d'environnement dans le cadre de l'exercice de leurs compétences, nécessite des instruments juridiques (**1<sup>ère</sup> partie**) pour faciliter la gestion locale de l'environnement dans ce rapport de partenariat institutionnel.

D'autre part, alors que les transferts de compétences ont accru les charges des collectivités territoriales, il leur est impossible d'assurer à elles seules le financement des services publics de l'environnement même si des moyens de financement interne sont institués. La réflexion devrait permettre d'avoir une vue d'ensemble sur l'incidence des politiques publiques de l'environnement dans les finances locales sachant que c'est un domaine dont la mobilisation financière est plus que nécessaire. Aussi bien des instruments fiscaux que des instruments financiers ont été adoptés en faveur de la protection et de la mise en valeur de l'environnement. C'est pourquoi nous avons jugé opportun d'étudier le dispositif fiscal local dont les finalités restent le financement des services environnementaux. Ces derniers bénéficient aussi de la stratégie de financement croisé des projets territoriaux apparaissant comme un moyen intégré de prendre en charge en commun, le développement durable d'un territoire<sup>67</sup>.

L'apport de l'Etat ainsi que des structures de l'UE jouent un rôle déterminant dans la mesure où leurs contributions incitent les collectivités à financer les actions de prévention contre les atteintes à l'environnement ou encore de remise en état des sols<sup>68</sup>. Au demeurant, la gestion de l'environnement a bénéficié d'une réglementation croissante. En effet, on note une multiplication des règles organisant la promotion du développement durable. Mais si la diversité des textes peut constituer une condition d'efficacité des politiques publiques, il est opportun

---

<sup>66</sup> J.-M. PONTIER, Le nouveau préfet, AJDA 2010, p. 819.

<sup>67</sup> T. ROUGIER, Contraintes financières actuelles : Obstacles incontournables ou opportunités de gestion ? Revue française de Finances Publiques, 01 février 2013 n° 121, p. 91.

<sup>68</sup> R. SKRZYPCZAK, Collectivités locales : L'Europe partenaire, La documentation française Paris 1997, p. 18.

d'étudier le degré d'effectivité des normes environnementales. Certes, l'élaboration des politiques publiques locales en matière d'environnement suppose la mise à la disposition des collectivités territoriales de véritables instruments pour faire face aux aspects techniques et financiers de la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales (**2<sup>e</sup> partie**).

## **PARTIE I : LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES**

Les défis posés par la dégradation continue de l'environnement concernent tous les niveaux de collectivités territoriales. Elles ne sauraient s'écarter des missions découlant de la lutte contre le changement climatique, la lutte contre l'étalement urbain, la conservation des écosystèmes notamment, en raison de la diversité des compétences transférées au nom de la décentralisation. La remarque faite révèle une implication des collectivités aux côtés de l'Etat, dans presque tous les secteurs de l'environnement<sup>69</sup>. Cette situation témoigne du partenariat institutionnel dans la gestion locale de l'environnement (chapitre I). Le concours des collectivités territoriales avec l'Etat à la protection de l'environnement confirme l'existence du partenariat.

La gestion de l'environnement mobilise de plus en plus les services déconcentrés de l'Etat en raison de la technicité de la matière et de l'enchevêtrement des compétences. La décentralisation n'a toujours pas été un moyen de clarification des compétences respectives des collectivités surtout dans le domaine de l'environnement. En effet, ce dernier mobilise pour sa gestion, un arsenal juridique non seulement pour déterminer les domaines d'intervention mais aussi pour encadrer de la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales (chapitre II).

Si la protection de l'environnement est d'intérêt général<sup>70</sup> et qu'elle doit être l'affaire de tous, en particulier celle des collectivités territoriales, il est important de gagner le pari de la clarification des secteurs qui appellent des politiques locales. Le pari n'étant pas toujours facile à emporter du fait de la clause générale de compétence. Mais on le sait, les activités de l'homme sont à l'origine de la dégradation de l'environnement par la surexploitation des ressources et les collectivités sont dans l'obligation de contribuer à la réparation en menant une

---

<sup>69</sup> P. ALBERTINI, Les collectivités locales et l'environnement, AJDA 1993, p. 835.

<sup>70</sup> Article L 110-1 du code de l'environnement

politique de promotion du développement durable<sup>71</sup>. Ainsi, pour faire face aux émissions des polluants organiques, à la dégradation des sols, à la perte de la biodiversité, à la pollution de l'air et de l'eau, au réchauffement climatique, tous ces secteurs doivent connaître une planification intégrant les préoccupations environnementales.

---

<sup>71</sup> F. G. TREBULLE, Développement durable et collectivités territoriales, RDI 2007, p. 246.

## **CHAPITRE I: LE PARTENARIAT INSTITUTIONNEL DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES**

Les politiques publiques locales ont, de façon générale, connu un développement considérable depuis les lois initiatrices de la décentralisation de 1982 et de 1983. En d'autres termes, la décentralisation a eu une forte incidence sur les actions des élus locaux. Bénéficiant de larges gammes de pouvoirs, ces derniers multiplient les interventions dans divers domaines notamment en matière de gestion de l'environnement avec un double objectif d'assurer la cohésion ou la coordination<sup>72</sup> des politiques publiques mais en même temps offrir un environnement sain et respectueux de la santé aux administrés.

Le mouvement de décentralisation en tant que procédé d'application du principe de subsidiarité<sup>73</sup>, en octroyant aux collectivités territoriales une liberté d'action dans l'exercice de leurs compétences, a rendu la lecture de la gestion de l'environnement paradoxalement plus complexe. En effet, il faut une perception plus large quand on aborde la question liée à la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales. Qu'entend-on par politiques locales ? Les collectivités territoriales sont-elles les seules concernées ?

Il faut dépasser le cadre des collectivités territoriales et étendre la réflexion aux interactions entre l'action des collectivités et celle de l'État dans le domaine de l'environnement, d'autant plus qu'elles concourent avec celui-ci à l'amélioration du cadre de vie et à la protection de l'environnement<sup>74</sup>. Cette approche permet de mieux appréhender l'influence du droit de l'environnement sur les politiques publiques et de conclure que malgré le nombre important d'options dont disposent les collectivités territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques en matière de gestion de l'environnement, la prédominance de l'État dans cette mission de gestion reste remarquable<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Conseil de l'Europe, L'environnement et les collectivités locales et régionales, Communes et régions d'Europe, n° 60 p. 13

<sup>73</sup> S. MALJEAN-DUBOIS, L'effectivité du droit européen de l'environnement, contrôle de la mise en œuvre et sanction du non respect, la documentation française, p. 101

<sup>74</sup> Article L 1111-2 du code général des collectivités territoriales

<sup>75</sup> Y. PETIT, Droit et politiques de l'environnement, la documentation française, p. 109

Mais en tout état de cause, un partenariat institutionnel s'impose et le législateur a tenté d'organiser le rôle des collectivités territoriales dans l'exécution des politiques de protection de la nature, que ce soit entre elles et les groupements de collectivités (section 1) ou en collaboration avec les services de l'État (section 2).

## **SECTION 1 : LES ATTRIBUTIONS DES AUTORITES DECENTRALISEES EN MATIERE DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT**

L'exercice est délicat<sup>76</sup>. La répartition des compétences dans le domaine de l'environnement ne constitue pas une exception de clarté dans le mouvement de transfert de compétences même si la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement conforte la situation des collectivités territoriales en mettant à leur disposition des outils de gestion de l'environnement plus efficaces. La loi attribue aux collectivités territoriales des champs de compétences propres avec une large capacité d'intervention<sup>77</sup>. Chaque niveau de collectivité assure et garantit le respect des limites posées par le législateur<sup>78</sup>. Il convient de préciser les compétences communales de gestion de l'environnement dont l'appréciation met en exergue la difficulté de gestion liée à l'étroitesse des périmètres communaux (paragraphe I) avant d'aborder la place du département et de la région (paragraphe II).

### **Paragraphe 1 : La taille des structures communales à l'épreuve de la gestion de l'environnement dans les politiques locales**

L'intervention des structures communales dans la gestion de l'environnement se heurte au traditionnel découpage administratif<sup>79</sup>. Celui-ci apparaît défavorable à la prise en compte des exigences environnementales dans la mesure où les paramètres environnementaux dépassent le cadre territorial de la commune. Cependant, la

---

<sup>76</sup> P. ALBERTINI, Les collectivités locales et l'environnement, AJDA 1993 p. 835

<sup>77</sup> J. CHEVALLIER, Décentralisation et politiques publiques, AJDA 1992 p. 120

<sup>78</sup> Article 72 de la constitution

<sup>79</sup> C. BARBIER, La circonscription administrative : Réflexion sur un concept équivoque, AJDA 1996, p. 411.

précarité du territoire communal présente un atout avec le développement des structures intercommunales qui jouent un rôle prépondérant dans la gestion de l'environnement (II). En outre, en tant qu'actrice majeure de la gestion des affaires publiques de façon générale, la commune dispose des attributions déterminées de gestion de l'environnement qui ont le mérite d'être soulevées (I).

## **I- Les attributions communales aux contours déterminés**

La commune ne peut être présentée comme l'échelon territorial le plus adéquat pour une protection appropriée de l'environnement du fait de la taille qui le plus souvent constitue un obstacle à une planification élargie des actions locales en faveur de la protection de l'environnement. La protection de l'environnement dépasse le raisonnement du découpage territorial, car elle nécessite une approche plus étendue pour une meilleure planification. La gestion de l'eau, des déchets, la lutte contre les pollutions de l'air appellent une concertation avec les populations riveraines<sup>80</sup>.

Néanmoins, un arsenal juridique permet au maire et à l'organe délibérant de la commune d'intervenir afin d'assurer la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique<sup>81</sup>. Cet arsenal juridique a pour le mérite de définir les domaines d'intervention de la commune et de déterminer les actions dont la mise en œuvre incombe à celle-ci. Il s'agit d'un encadrement des attributions communales en matière d'environnement dont le but réside dans la recherche d'une répartition cohérente des compétences. Aussi faudrait-il ajouter que cet encadrement consiste à établir une ligne de séparation entre les attributions qui relèvent de la structure communale et celles qui appellent l'intervention des autres collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)<sup>82</sup>.

La réglementation issue des codes de l'environnement, de l'urbanisme, des communes et du code général des collectivités territoriales (CGCT) place la commune au centre des actions locales de protection de l'environnement grâce à la

---

<sup>80</sup> B. DELAUNAY, De la loi du 17 juillet 1978 au droit à l'information en matière d'environnement, AJDA 2003, p. 1316.

<sup>81</sup> Articles L1111-1 et L 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>82</sup> J.-P. PASTOREL, Collectivité territoriale et clause générale de compétence, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 01 janvier 2007 n° 1, P. 51



puissance de la police de l'ordre public. Il faut préciser qu'avec la réglementation en vigueur, la commune contribue à l'émergence d'un citoyen écologique. Cependant au sein de la structure communale, les attributions de communes ont vu leurs contenus déterminés par la fixation des compétences directement attachées au statut du maire dont l'exercice ne saurait nécessiter l'implication du conseil municipal qui lui-même dispose de compétences environnementales distinctes. C'est une délimitation interne des attributions communales entre les pouvoirs du maire en matière de gestion de l'environnement et la mise en application de l'obligation de prise en compte de l'environnement dans les délibérations du conseil municipal<sup>83</sup>.

On peut dire qu'il s'agit de choix politiques repris par la réglementation dont l'objectif demeure le cadrage des actions de gestion de l'environnement émanant de l'exercice des attributions communales. C'est ainsi que la gestion communale de l'environnement se traduit par l'exercice par le maire de ses pouvoirs de police notamment celle de l'ordre public (A). A cela s'ajoute l'obligation de prise en compte de l'environnement dans les délibérations du conseil municipal (B).

### *A- Les pouvoirs du maire en matière de gestion de l'environnement*

La protection de l'environnement est d'intérêt général<sup>84</sup>. Il revient à tout individu de participer à l'amélioration de la santé et du cadre de vie. L'exécutif communal est le maire, premier citoyen de la commune qui par ce statut dispose des prérogatives devant servir à promouvoir un environnement sain en luttant contre le bruit<sup>85</sup>, la pollution de l'air, de l'eau, ainsi que des sols. Le caractère d'intérêt général de la protection de l'environnement interdit au maire d'occulter les atteintes à l'environnement. C'est pourquoi il est important de préciser les attributions du maire dans cette mission de gestion de l'environnement exercées par

---

<sup>83</sup> C. BONICHOT, E. FROMENT, Les compétences des collectivités locales, Petites affiches, 14 mai 2001 n° 95, P. 29

<sup>84</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de l'environnement JORF 13 juillet 1976

<sup>85</sup> Décret n° 95-408 du 18 avril 1995 relatif à la lutte contre le bruit du voisinage et modifiant le code de la santé publique, JORF du 19 avril 1995

le biais de la police administrative générale qui apparaît comme un moteur de la gestion de l'environnement (a). Mais la particularité de certains domaines ont nécessité l'octroi d'une police spéciale dont l'usage demeure strictement encadré en matière d'environnement (b).

### **a- La police administrative du maire : un moteur de la gestion de l'environnement**

Il pèse sur le maire une obligation de mettre en œuvre son pouvoir de police afin de faire cesser les atteintes à l'environnement<sup>86</sup>. Mais le partenariat institutionnel dans la gestion de l'environnement favorise l'intervention du maire dans le cadre de l'exercice du pouvoir de police. La tranquillité publique contribuant à offrir un environnement sain est recherchée par le maire. Tel est ce qui ressort des dispositions de l'article L2212-2 du CGCT. La police du maire permet de sanctionner les actes de nature à affecter la tranquillité publique. Il peut s'agir selon le CGCT, notamment d'attroupements, les nuisances sonores, les regroupements de nuit qui pourraient perturber les populations, les perturbations de voisinage<sup>87</sup>.

La recherche de la tranquillité publique en tant qu'élément fondamental d'une vie respectueuse incombe au maire en vertu de l'article L 2212-2 du code général des collectivités territoriales. Sur le fondement des dispositions précitées, la protection de l'environnement suppose la mise en application des mesures devant empêcher les bruits excessifs sur le territoire de la commune. L'exercice par le maire du pouvoir de police conduit dans ce sens à l'application notamment d'une directive de l'Union européenne qui régit la lutte contre le bruit<sup>88</sup>. La protection de l'environnement à travers la lutte contre le bruit peut intervenir en amont, en élaborant des stratégies de prévention des nuisances sonores<sup>89</sup>.

Sur le fondement des pouvoirs de police générale, le maire intervient pour assurer

---

<sup>86</sup> CE 13 juillet 2007, n° 293210

<sup>87</sup> Article L 2212-2- 2° du code général des collectivités territoriales

<sup>88</sup> Directive n°2002/49/CE du 25 juin 2002 sur l'évaluation et la gestion du bruit dans l'environnement, JOCE, 18 juillet 2002

<sup>89</sup> I. CRETEAUX, La lutte contre le bruit : La nouvelle loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992, Rec. Dalloz 1993, p. 231.

la tranquillité de ses administrés. Il peut ainsi procéder à la répression des atteintes à la tranquillité publique. On note que la police de la circulation est également un moyen, à la disposition du maire, de limiter ou réduire les atteintes à l'environnement<sup>90</sup>. Sous réserves des pouvoirs dévolus au représentant de l'Etat, le maire exerce la police de la circulation sur les routes nationales et départementales<sup>91</sup>. Dans le but d'assurer la tranquillité publique, certains véhicules peuvent se voir interdire ou limiter l'accès à certaines voiries. La protection de l'environnement quotidien des administrés fait ainsi l'objet de garanties face aux atteintes dues à l'activité humaine.

Il faut dire que la sécurité et la salubrité publique demeurent des préoccupations des populations, qui les considèrent comme les conditions d'un environnement respectueux de la santé. C'est d'ailleurs ce qui explique l'attachement des collectivités territoriales, chacune en fonction de ses compétences à contribuer à l'exercice du droit de chacun de vivre dans un environnement sain. La garantie de ce droit est d'intérêt général et conduit à prendre des mesures préventives de surveillance de la qualité de l'air. C'est à partir de la prévention que les pollutions sont maîtrisées et leurs conséquences sur l'environnement et la santé de l'homme réduites ou limitées<sup>92</sup>.

Force est de constater que la pollution de l'air par les substances dangereuses, constitue une atteinte à l'environnement. La réglementation offre cependant des choix au maire, lui permettant d'encadrer les activités humaines de nature à affecter l'environnement et la santé humaine<sup>93</sup>. Il peut s'agir pour le maire, dans sa mission de gestion de l'environnement, de procéder à l'interdiction de la circulation de véhicules émettant des gaz toxiques attentant à la santé des populations. Le maire voit ses pouvoirs confortés avec la loi n° 91-2 du 3 janvier 1991 qui cautionne la prescription relative à la circulation des véhicules dans les espaces naturels, le but étant de conserver l'état des espaces naturels, les espèces et même le paysage<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> Article L 2213-2 à L 2213-5 du code général des collectivités territoriales

<sup>91</sup> Article L 2213-1 du code général des collectivités territoriales

<sup>92</sup> Article L 220-1 du code de l'environnement

<sup>93</sup> P. PELISSIER, Interdictions et restrictions de circulation, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, Mai 2004.

<sup>94</sup> A.-H. MESNARD, L'obligation générale de prise en compte de l'environnement, Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 2, folio 5443.

L'objectif de réduction de l'émission de gaz à effet de serre pourrait conduire le maire à limiter l'accès de véhicules à certaines zones de la ville. Les pouvoirs de police du maire servent à prévenir la pollution de l'air en menant des actions d'assistance à la population. Les mesures de prévention de la pollution de l'air semblent relativement efficaces dans la mesure où on note a priori une sensibilisation sur les éventuelles atteintes à l'environnement.

Les pouvoirs du maire en matière de police de l'environnement s'illustrent aussi par l'aptitude à prendre des mesures de préservation des sites en cas de danger imminent ou péril grave. Il peut ordonner, à la charge du pollueur, les prescriptions nécessaires afin de maintenir le site en son état initial ou dans le but de le protéger contre toute pollution en cas d'urgence. La directive Seveso II<sup>95</sup> consolide les pouvoirs du maire, en ce qu'elle lui permet d'établir un dispositif renforcé dont le but est de prévenir ou réduire les accidents majeurs occasionnant la prolifération des produits dangereux. On note toutefois à cet égard une limitation des pouvoirs de police du maire qui se heurtent à une police spéciale<sup>96</sup>. En effet, même s'il est garant de l'ordre public dans le territoire de la commune, le maire ne peut, sauf en cas de péril imminent, exercer son pouvoir de police général aux fins de maintenir le bon ordre écologique ou la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques, le préfet devant mettre en exercice la police spéciale qu'il tient du législateur<sup>97</sup>.

La gestion de l'environnement à travers les mesures de police passe nécessairement par la gestion foncière. En effet pour une application des prescriptions tirées des documents d'urbanisme, le maire peut refuser un permis de construire s'il est avéré que l'implantation des constructions serait de nature à porter atteinte à la sécurité et à la salubrité publiques<sup>98</sup>. Le développement de l'activité industrielle est à l'origine de la recherche d'un équilibre écologique qui favorise la respiration d'air non pollué. Pour ce faire, le maire interdit l'implantation d'installations dans les zones habitées afin de lutter contre l'exposition aux émissions de gaz ou autres produits dangereux.

---

<sup>95</sup> Directive n° 96/82 du Conseil, 9 décembre 1996, JOCE, n° L 10, 14 janvier 1997

<sup>96</sup> P. SABLIÈRE, Limites du pouvoir de police du maire face à une police spéciale, AJDA 2009 p. 655

<sup>97</sup> CE 29 septembre 2003 n° 218217, Dalloz actualité 2003, p. 2484. Selon le juge « le maire ne peut s'immiscer dans l'exercice du pouvoir de police spéciale des installations classées ».

<sup>98</sup> Article R 111-2 et s. du code de l'urbanisme

La police de la santé publique fait intervenir le maire qui peut prescrire des comportements à adopter dans le but de veiller au respect de la qualité de l'air. Les chaufferies urbaines sont notamment de grandes sources d'émissions de gaz<sup>99</sup>.

On remarque que, les pouvoirs de police du maire en matière de gestion de l'environnement constituent un moyen d'exiger le respect des prescriptions environnementales. La police de l'environnement fait ses preuves avec les actions préventives et répressives en cas de pollution de l'eau. Cette dernière doit être surveillée en tant qu'elle est source de vie<sup>100</sup>. Il est donc question de garantir la sécurité et la salubrité publiques. Les pouvoirs de police du maire dans le domaine de l'eau trouvent toute leur utilité. Ils permettent à l'exécutif municipal de lutter contre l'introduction dans l'eau de substances qui pourraient limiter le développement des espèces marines.

L'eau destinée à l'alimentation doit également être contrôlée par le maire qui établira le cas échéant des prescriptions dont l'objectif est de proscrire l'introduction dans l'eau de toute matière nocive. L'eau constituant un patrimoine commun de la nation, sa gestion nécessaire fait du maire le premier garant du respect de la réglementation en vigueur. La police de l'eau concerne aussi les eaux usées. L'entretien des ouvrages relatifs à l'écoulement des eaux usées doit ainsi être garanti par le maire. Il peut aussi interdire tout versement de produits qui affecteraient le bon fonctionnement des ouvrages.

Les besoins de protection de l'environnement peuvent inciter le maire à intervenir notamment dans les cours d'eau non domaniaux et domaniaux sous réserve des dispositions spéciales<sup>101</sup>. La décentralisation semble relativement insatisfaisante dans la mesure où la présence des services déconcentrés se fait fortement sentir mais l'existence du pouvoir de police du maire facilite tout de même l'intervention même dans le domaine agricole où la pollution est encore présente. En effet, il n'existe pas un texte spécifique à la protection des espaces naturels.

---

<sup>99</sup> F. ZIMERAY, *Le maire et la protection juridique de l'environnement*, Victoires-Editions, 31 octobre 1994, p. 41

<sup>100</sup> P. GWENDOLINE, *Actualité législative et réglementaire du schéma directeur, d'aménagement des eaux*, *Gazette du Palais*, 04 juillet 2009 n° 185, P. 18

<sup>101</sup> CE 2 décembre 2009, n° 30968, *Recueil Lebon* 2009

La pollution agricole menace la destination des sols notamment avec l'écoulement de purins constitutifs de pollution. A cet effet, le maire est en droit d'initier des actions de prévention en interdisant ou en réglementant les rejets d'agriculteurs qui ne disposent pas de fosse à purin, sous réserve des pouvoirs de police du Préfet. Il peut aussi intervenir en veillant à l'utilisation raisonnable des produits fertilisants par les agriculteurs. Le manquement à cette exigence de contrôle qui garantit la sécurité des populations et l'utilisation durables des sols engage la responsabilité du maire<sup>102</sup>.

Le code de l'urbanisme constitue un moyen juridique permettant la protection des sols contre les atteintes. L'objectif de développement durable conduit les maires à intégrer les préoccupations environnementales dans la motivation des décisions d'autoriser certaines activités. Les installations agricoles nécessitent dans certains cas des permis de construire pour les besoins de fonctionnement, notamment la construction d'un poulailler. L'intérêt général qui découle de la protection des espaces contre les pollutions accorde au maire dans ses fonctions de gestion, le pouvoir de refuser la construction<sup>103</sup> ou l'implantation d'équipements qui seraient de nature à dénaturer la qualité des sols<sup>104</sup>.

Pour les besoins de la tranquillité publique, les installations qui représenteraient un danger pour la vie humaine et l'environnement sont soumises aux contraintes de la police de la sécurité et de la tranquillité publique. Il sera question pour le maire d'établir un dispositif qui permet de favoriser la pratique des activités agricoles dans des secteurs où le quotidien des populations n'en sera pas affecté. Tous les travaux ne nécessitent certes pas d'autorisations<sup>105</sup> mais les opérations ne peuvent s'effectuer sans déclaration en mairie. La volonté de rénover les activités agricoles a motivé certains des objectifs du Grenelle de l'environnement en ce que celles-ci, afin de lutter contre la pollution des sols, doivent limiter l'artificialisation des

---

<sup>102</sup> CJUE 4 septembre, Dans l'affaire C-237/12, 2014, Dalloz actualité 2014, p. 1686. Dans cette décision, la CJUE a condamné la France pour manquement aux obligations de lutte contre la pollution aux nitrates.

<sup>103</sup> P. SAVIN et B. MAZEL-SOUCHIER, Un maire peut-il refuser un permis de construire pour des motifs liés à l'environnement ? Revue Lamy Collectivités territoriales, 2007

<sup>104</sup> Article R 111-2 de code de l'urbanisme

<sup>105</sup> F. ZIMERAY, Le maire et la protection de l'environnement, Victoires-Editions, p. 77

terres<sup>106</sup>. L'utilisation des engrais est réglementée sans compromettre la possibilité pour les générations futures de disposer convenablement des terres et le maire assure la réhabilitation de celles-ci<sup>107</sup>. Il procède à cet effet à la mise en œuvre du règlement (CE) relatif à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques<sup>108</sup>.

La prévention et la répression des manquements doivent correspondre aux objectifs du règlement, considérant que « *les produits phytopharmaceutiques peuvent cependant également avoir des effets non bénéfiques sur la production végétale. L'utilisation de ces produits peut présenter des risques et des dangers pour l'homme, les animaux et l'environnement, notamment s'ils sont mis sur le marché sans avoir été officiellement testés et autorisés et s'ils sont utilisés d'une manière incorrecte*<sup>109</sup> ».

Les conditions d'octroi de l'autorisation sont fixées à l'article L254 du code rural. Les pouvoirs du maire dans l'exercice de la police de la sécurité publique offrent un large choix de possibilités de contrôle des substances utilisées dans le domaine agricole<sup>110</sup>. Il veille ainsi à l'utilisation ou à la manipulation des produits, substances, résidus, par les personnes physiques ou morales détentrices d'agrément. La sensibilité de l'activité agricole et son impact sur la santé humaine et l'environnement, notamment du fait de sa modernisation, conduisent de plus en plus à se méfier des risques que les produits pourraient représenter.

Dès lors le maire doit assurer le respect des règles d'épandage d'engrais pour favoriser la remise en état des terres à la cessation d'activité. Il doit aussi surveiller les zones susceptibles d'être contaminées par les nitrates d'origine agricole<sup>111</sup>. Les exigences de protection de l'environnement pourraient conduire le maire à interdire

---

<sup>106</sup> Article 31 de la loi n° 2009-967 du 2 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n° 0179 du 5 août 2009.

<sup>107</sup> A. MOUSTARDIER, les pouvoirs spécifiques du maire en matière de réhabilitation des sites et sols pollués, Bulletin du droit de l'environnement industriel, 2005

<sup>108</sup> Considérant n° 7 du règlement n° 1107/2009 du 21/10/09 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, JOUE n° L 309 du 24 novembre 2009.

<sup>109</sup> Règlement n° 1107/2009 du 21/10/09 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, JOUE n° L 309 du 24 novembre 2009

<sup>110</sup> CE 2 déc. 2009, Commune de Rachecourt sur Marne, n° 309684

<sup>111</sup> Directive n° 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, JOCE n° L 375 du 31 décembre 1991.

la culture des OGM<sup>112</sup> s'il s'avère qu'elle constitue un danger pour la santé humaine et l'environnement<sup>113</sup>. Patrimoine commun de la nation, les sites et paysages, les ressources et milieux naturels concernent particulièrement le maire qui peut prôner des actions favorables à l'équilibre de la biodiversité.

La recherche de cet équilibre amène le maire à faire face aux risques naturels et technologiques qu'encourt sa commune. Son action de prévention ou de secours aux populations est juridiquement confortée par le besoin de satisfaction des intérêts environnementaux. Le maire met en œuvre son pouvoir de police de la sécurité dans le but de prévenir ou de faire cesser les accidents et fléaux ainsi que les pollutions de toute nature.

La police de l'environnement confère au maire la faculté d'intervenir pour prévenir les atteintes à l'ordre public écologique sans recourir ni aux documents d'urbanisme ou autorisations d'urbanisme ni faire appel à la médiation du Préfet<sup>114</sup>. Toutes les mesures de police peuvent être prises pour lutter contre les incendies, avalanches, inondations<sup>115</sup>. L'imminence du danger conditionne l'exécution par le maire des mesures nécessaires au rétablissement de la sécurité humaine et de l'environnement. La mise en place d'installations de prévention ou de secours est facilitée par le maire.

Il apparaît que le code de l'urbanisme représente un des moyens juridiques de justification et d'encadrement des actions de gestion de l'environnement par le maire. Ce dernier peut pour des raisons environnementales, notamment de lutte contre les risques naturels, refuser la construction dans des zones classées ou exposées aux risques d'inondation, de submersion, d'avalanche, de glissement de terrain. Les pouvoirs de police de la sécurité du maire prennent en compte la particularité des zones de montagne.

---

<sup>112</sup> CAA Bordeaux, 22 sept. 2004, n° 04BX1452, Préfet de Haute-Garonne c/ Commune de Bax, BJCL n° 10/04, p. 697

<sup>113</sup> Article L531-2-1 du code de l'environnement

<sup>114</sup> I. BOUCHIER, Étendue de la compétence du maire en matière d'urbanisme et d'installations classées pour la protection de l'environnement, AJDA 2000, p.221

<sup>115</sup> Article L131-2 du code des communes



Elles se caractérisent par des handicaps significatifs entraînant des conditions de vie plus difficiles et restreignant l'exercice de certaines activités économiques<sup>116</sup>. Le maire, pour sécuriser les populations de la montagne ainsi que pour les besoins de protection de l'environnement veille à la prise en compte des risques naturels auxquels la zone de montagne est exposée. Les spécificités des communes littorales sont également prises en compte dans la délivrance par le maire d'autorisations d'occupation. Ces communes sont, comme l'indique le code de l'environnement, non seulement celles de des départements d'outre-mer qui sont riveraines des *« mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares mais aussi celles qui sont riveraines des estuaires et deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et contribuent aux équilibres économiques et écologiques littoraux*<sup>117</sup> ».

Le développement des activités économiques porte atteinte à la conservation de l'espace littoral<sup>118</sup>. On peut assister à l'érosion des terres qui conduirait à faciliter l'installation des activités économiques, sans se soucier de la perte de la diversité biologique. C'est ainsi que sur la base du code de l'urbanisme, le législateur organise l'urbanisation des côtes de façon à permettre l'accès au public. Mais l'ouverture à l'urbanisation suppose le maintien de la conservation des continuités écologiques avec les territoires voisins<sup>119</sup>. Il faut dire que la répartition des compétences en matière de gestion de l'environnement a fait du maire un gestionnaire quotidien de l'environnement avec des outils divers dont la mise en œuvre assure un équilibre écologique et par-delà permet d'atteindre l'objectif de développement durable.

La police de la sécurité publique fait obstacle à toute construction ou installation dans les zones non urbanisées des communes littorales qui par sa nature ou ses caractéristiques présenterait un risque pour l'homme et pour l'environnement. L'interdiction s'étend sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite

---

<sup>116</sup> Article 3 de la loi 85/30 du 9 janvier 85 relative au développement et à la protection de l'environnement JO du 10 janvier 1985

<sup>117</sup> Article L321-2 du code de l'environnement

<sup>118</sup> H. COULOMBIE, V. LE COQ, La notion et le régime juridique des espaces proches du rivage dans la loi 86-2 du 3 janvier 1986, RFDA 1994, p. 101

<sup>119</sup> Article L146-4 du code français de l'urbanisme

haute du rivage<sup>120</sup>. La lutte contre les pollutions de l'eau, du sol constitue des motifs de restrictions appliquées par le maire au rivage littoral. Il peut par arrêté interdire la circulation de véhicules à moteur dans les espaces littoraux, la réalisation privée de travaux relatifs à la culture de végétaux. La montagne et le littoral sont des zones à réglementation spéciale du fait de leurs caractéristiques qui présentent un intérêt général écologique invitant à rassembler les moyens adéquats afin de maintenir l'équilibre de la zone. C'est d'ailleurs une manifestation de l'intérêt de la prise en compte de l'environnement dans l'élaboration des politiques publiques locales.

Les contours de ses attributions déterminés, le maire ne peut aller au-delà de ce qui lui est confié, il est tenu notamment de pouvoir justifier ses mesures de police par la nécessité d'assurer l'ordre public environnemental. Ce dernier a conduit d'ailleurs à la promotion d'un pouvoir de police spéciale permettant au maire de réglementer certains domaines à particularité reconnue.

### **b- L'exercice spécial du pouvoir de police en faveur de la gestion de l'environnement**

L'exercice du pouvoir de police découlant des attributions déterminées par la loi permet au maire, dans le souci de préserver l'environnement et notamment de promouvoir le patrimoine communal qu'est le cimetière d'y intervenir afin de préserver l'environnement contre toute atteinte. En effet, dans cet espace commun, le maire dispose à travers les dispositions du CGCT des moyens bien que limités d'améliorer le cadre de vie. En effet, pendant longtemps les cimetières ont été implantés loin des habitations<sup>121</sup>. Mais l'accroissement démographique et l'urbanisation conduisent à leur insertion dans le milieu urbain. Cette situation appelle une prise en compte de l'environnement afin de lutter contre la dégradation architecturale au sein des cimetières et d'assurer un environnement sain et respectueux de la santé des populations.

Pour atteindre cet objectif de prise en compte de l'environnement dans les

---

<sup>120</sup> Article L146-4-III du code de l'urbanisme

<sup>121</sup> C. DE LA VERPILLIERE, A propos de la théorie des opérations complexes : la création d'un cimetière municipal, RFDA 1990, p 27

cimetières, les attributions du maire ont subi des restrictions face à la protection des droits des particuliers. Il faut pour le maire, dépositaire d'une police spéciale des opérations funéraires et des cimetières, prendre des mesures de police dont la mise en œuvre écarte toute possibilité de violation des droits des tiers dans les cimetières<sup>122</sup>. Encore faudrait-il préciser que les pouvoirs de police du maire s'étendent aux autres lieux de sépultures qui en cas d'abandon peuvent inviter le maire à prendre les mesures nécessaires afin de parer à la pollution de l'environnement. Il en est ainsi des espaces aménagés pour la dispersion des cendres avec le développement de la crémation. C'est alors que sont délivrées par le maire, les autorisations administratives post mortem avant toute inhumation ou crémation. Cette mesure de police tend à garantir le respect du règlement du cimetière, dans sa partie consacrée à la lutte contre les pollutions.

Le CGCT précise ainsi, qu'il appartient au maire d'autoriser les opérations funéraires, notamment le dépôt d'urne, l'enterrement ou la dispersion des cendres<sup>123</sup>. On pourrait associer à cet exercice du pouvoir de police spéciale, la lutte contre toute atteinte à l'environnement susceptible de découler de l'usage des sites cinéraires et cimetières<sup>124</sup>. Autrement dit, la police des opérations funéraires et des cimetières constitue un moyen à la disposition du maire afin d'insérer la nécessité de protection de l'environnement dans le quotidien des usagers du service public. Cette insertion du droit de l'environnement dans la gestion des cimetières et des espaces aménagés pour la crémation apparaît comme une méthode de lutte contre la pollution du sol, de l'eau ainsi que de l'air. En outre, la jurisprudence a ainsi procédé en 1946<sup>125</sup>, à l'extension des pouvoirs de police du maire dans la gestion des cimetières. Il en résulte un transfert d'objet, partant de la gestion de l'espace public qu'est le cimetière, à la gestion du domaine public. Cette nouvelle considération conduisit à permettre des interventions en faveur de l'environnement dans les cimetières.

La police des cimetières consiste à assurer dans le cet espace, avec une plus grande

---

<sup>122</sup> CE 29 Novembre 1999, AJDA 2000, p. 178

<sup>123</sup> Article R2213-39 du code général des collectivités territoriales

<sup>124</sup> M. BENARAB, Tempête et dégâts dans les cimetières ( De la sécurité dans les cimetières en général et de la responsabilité du maire en particulier), Petites affiches, 08 août 2000 n° 157, P. 21

<sup>125</sup> CE, 20 février 1946, Cauchoix, Rec. CE 1946, p. 53

neutralité, l'ordre et la décence. C'est d'ailleurs ce que prévoit le législateur en disposant que, c'est le maire qui réglemente le transport des défunts, il garantit, la sécurité et la salubrité dans les lieux cinéraires et funéraires<sup>126</sup>. En outre, il est établi un règlement du cimetière dont le respect incombe à tous les usagers<sup>127</sup>.

Les préoccupations environnementales y trouvent leurs influences avec l'utilisation des procédures de reprise ( mises en œuvre par la commune pour la récupération des concessions) en cas d'atteinte dans le cimetière qui risquerait de nuire à la santé humaine et à l'environnement, le maire peut user de ses prérogatives de police afin de permettre la remise en état du site. Cette procédure a pour but de lutter contre les pollutions. En effet, les monuments menaçant ruine et le manque d'entretien favorise la production de déchets qu'il faut évacuer pour éviter l'encombrement, voire l'exposition de l'environnement à la pollution. Cependant, puisqu'ils ne sont pas répertoriés dans la nomenclature des déchets, on peut donc considérer que les déchets de cimetière sont traités sans tenir compte d'une spécificité particulière<sup>128</sup>.

La valorisation des sépultures et la protection des monuments ont incité à la réglementation des constructions dans les cimetières. Si les usagers sont libres de décider de l'utilisation de leur concession, le maire veille au respect des exigences urbanistiques introduites par la loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire<sup>129</sup>. Ainsi note-t-on que le maire dans sa mission de maintien de l'ordre public environnemental, peut encadrer la construction des monuments et fosses en fixant des dimensions maximales<sup>130</sup>. Il s'agit d'une restriction au droit de construire qui a pour finalité l'insertion de l'aspect environnemental dans les constructions ou aménagements pouvant intervenir dans les cimetières.

Dans cet ordre d'idée, c'est aussi au maire investi des pouvoirs d'urbanisme qui est compétente pour autoriser les remontées mécaniques à travers l'autorisation de construire délivrée pour les besoins des travaux et équipements nécessaires. Mais le maire doit en outre soumettre la demande de permis de construire au Préfet afin

---

<sup>126</sup> Articles L 2213-8 et L2213-9 du code général des collectivités territoriales

<sup>127</sup> Article R 2213-46 du code général des collectivités territoriales

<sup>128</sup> D. DUTRIEUX, la mise en œuvre d'une politique de protection patrimoniale du cimetière, Petites affiches, 28 novembre 2013 n° 238, P. 3

<sup>129</sup> M. PERCHEY, La liberté des funérailles, une liberté limitée, AJDA 2008, p. 1310

<sup>130</sup> Article L 2223-12-1 du code général des collectivités territoriales

qu'il s'assure des mesures de sécurité à prendre dans l'intérêt de l'environnement. Il peut dans certains cas définir des prescriptions à respecter, pour prévenir les atteintes contre la santé de l'homme et l'environnement<sup>131</sup>.

Le maire peut autoriser ou refuser l'aménagement de pistes de ski si l'installation est de nature à compromettre l'équilibre écologique de la montagne. Les activités économiques afférentes peuvent subir des restrictions motivées par les nécessités de préservation et de conservation des ressources. Des conditions spécifiques d'urbanisation sont posées par le législateur dans le but d'atteindre l'objectif de développement durable<sup>132</sup>. Le maire, par les pouvoirs de gestion de l'environnement qui lui sont conférés, interdit l'utilisation anarchique de l'espace montagnard en privilégiant les mesures de prévention contre l'érosion des terres, contre les avalanches ou encore la dégradation des sols.

La prise en compte des exigences environnementales se traduit également par la réglementation en vigueur sur l'affichage et la publicité afin d'assurer la protection du cadre de vie<sup>133</sup>. Le maire exerce la police de l'affichage et de la publicité depuis 1979 avec la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et pré enseignes. Les pouvoirs de police du maire sont un outil satisfaisant de protection de l'environnement au niveau communal, dans la mesure où l'amélioration du cadre de vie demeure une des préoccupations du maire.

Ainsi, afin de protéger le cadre de vie, le maire doit interdire toute publicité sur les immeubles classés « *parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire sur les monuments naturels et, dans les sites classés, dans les cœurs des parcs nationaux et les réserves naturelles, sur les arbres*<sup>134</sup> ». Il peut étendre l'interdiction à des zones qui ne figurent pas a priori dans la catégorie définie par le législateur<sup>135</sup>. Le maire doit veiller à la protection du cadre de vie en surveillant les modifications ou changements susceptibles d'intervenir sur les installations de

---

<sup>131</sup> Article L445-1 du code de l'urbanisme

<sup>132</sup> Article R111-2 du code de l'urbanisme

<sup>133</sup> Article L 581-1 et s. du code français de l'environnement

<sup>134</sup> Article L581-4 du code français de l'environnement

<sup>135</sup> J.-Y. VINCENT, La protection du cadre de vie justifie des interdictions d'affichage, AJDA 2005, p, 2295

publicité. La jurisprudence considère que la protection du cadre de vie suppose corrélativement la protection de la santé et de l'esthétique<sup>136</sup>,

La mise en œuvre du pouvoir réglementaire du maire traduit l'effectivité de la gestion de l'environnement dans les politiques locales et assure dans le même sens un développement durable. Il apparaît que les exigences de gestion de l'environnement légitiment l'intervention de la police municipale et le maire dispose, par détermination de la loi, de compétences et de pouvoirs de police générale lui offrant des choix relativement larges permettant de favoriser des actions de protection de la nature. Schématiquement, les pouvoirs dont dispose le maire suffisent à assurer un environnement sain et respectueux de la santé. La prise en compte des exigences de protection de l'environnement en tant que vecteur du développement durable transparaît également à travers les délibérations du conseil municipal intervenant dans les affaires de la commune.

## ***B- Les délibérations environnementales du conseil municipal***

Afin d'appréhender la place accordée à l'intervention des délibérations environnementales du conseil municipal (b), il est utile d'établir le rapport existant entre les organes de la commune dans la gestion de l'environnement (a).

### **a- Le rapport existant entre les organes de la commune dans la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales**

Le conseil municipal est l'organe délibérant de la commune. Il est indépendant du maire qui est, dans l'exercice de ses pouvoirs de police distinct de l'assemblée délibérante. Il faut comprendre que les attributions du maire issues des lois de décentralisation sont directement attachées à son statut. Le pouvoir de police en matière d'environnement lui appartient exclusivement. On ne doit en aucun cas subordonner l'exercice du pouvoir de police du maire aux pouvoirs de l'organe

---

<sup>136</sup> CE 16 novembre 1984, Société Eurybia, Lebon p. 371

délibérant de la commune<sup>137</sup>. Il faut tout de même dire, qu'il est parfois possible de constater dans une commune, une sorte de collaboration, qu'on peut considérer comme une relation de subordination entre l'exécutif local et son assemblée délibérante<sup>138</sup>. Il est en outre avéré que le conseil municipal joue un rôle important dans le partenariat local de la gestion de l'environnement. Par ses délibérations, il règle les affaires de la commune en tenant compte des préoccupations environnementales. Mais fondamentalement, il existe un rapport de compatibilité, de cohérence entre les délibérations environnementales et les décisions de mise en œuvre prise par le maire.

On note de part et d'autre, ces deux organes ont vu leurs attributions encadrées, limitées par leur champ d'intervention. Le conseil municipal ne saurait délibérer en matière de gestion de l'environnement si le législateur réserve cette matière à l'exercice de police du maire<sup>139</sup>. Il se pose alors la question de la détermination du champ d'intervention du conseil municipal à l'intérieur de cet ensemble constitué par « les affaires de la commune ». On serait tenté de croire que le conseil municipal peut délibérer sur tout avec la clause de compétence générale<sup>140</sup>. Mais la logique de la répartition des compétences permet de limiter cette notion jusqu'ici indéfinie. Elle a une portée générale mais elle reste délimitée par le législateur qui fixe les contours du caractère général de la compétence. Ce qu'il faut noter à ce stade, c'est que la compétence générale n'est autre qu'une reconnaissance à l'organe délibérant de la commune, de la possibilité d'acter sur un domaine<sup>141</sup>.

Si on s'interrogeait sur la portée de cette notion de clause de compétence générale, autrement dit, les situations juridiques qui appellent une prise de décision au nom et pour le compte de la commune, il transparaît dans la pratique que les actes des conseils municipaux sont destinés à s'appliquer aux citoyens de la commune ainsi qu'aux autres collectivités publiques. Cela signifie en effet, que le conseil municipal, sans faire obstacle aux attributions des autres collectivités territoriales,

---

<sup>137</sup> P. BON, L'impossibilité pour le maire de se dessaisir du pouvoir de police municipale, Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre I, folio n° 2212

<sup>138</sup> F.-P BENOIT, Encyclopédie des collectivités locales, chapitre 4, folio n° 512.

<sup>139</sup> CE 16 juillet 1915, Abbé Couvenhes, Lebon p.239

<sup>140</sup> Article L 2121-29 du code général des collectivités territoriales.

<sup>141</sup> M. VERPEAUX, Pavane pour une notion défunte : La clause de compétence générale, RFDA 2014, p. 457

peut délibérer sur une question qui relève de l'intérêt public local<sup>142</sup>.

Donc la clause générale de compétence qui guide les attributions communales supporte le poids de la détermination législative des interventions qui intéressent la commune. C'est non seulement une limitation externe des compétences du conseil municipal par rapport au département et à la région mais aussi un mécanisme de distinction avec les EPCI. Seule la commune était compétente pour statuer sur les affaires qui revêtent un intérêt public local avec la loi du 16 décembre 2010<sup>143</sup>.

L'instabilité juridique causée par le changement de gouvernement vient marquer son empreinte en adoptant une nouvelle orientation politique conduisant à l'instauration de la clause générale de compétence à tous les niveaux de collectivités territoriales<sup>144</sup>. Il faut dire, qu'aussitôt réintroduite par la loi du 27 janvier 2014<sup>145</sup>, le débat est ouvert sur la probable suppression de la clause de compétence générale prévue par les prochaines réformes des collectivités territoriales<sup>146</sup>. Tel est d'ailleurs ce prévoit le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la république.

La gestion de l'environnement comprise dans les affaires de la commune, on pourrait aussi rechercher la valeur juridique de cette compétence générale<sup>147</sup>. La réponse réside dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel affirmant que « *les dispositions de l'article 48 de la loi du 10 août 1871 "n'ont eu ni pour objet ni pour effet de créer une "clause générale" rendant le département compétent pour traiter de toute affaire ayant un lien avec son territoire ; que, par suite, [cette loi] ne saurait avoir donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la*

---

<sup>142</sup> N. DANTONEL-COR, La clause générale de compétence depuis la loi du 16 décembre 2010 : Le changement dans la continuité, JurisClasseur Droit administratif n° 12, décembre 2011, Etude 23.

<sup>143</sup> Voir la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF n°0292 du 17 décembre 2010, p.22146

<sup>144</sup> Voir la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, JORF n°0114 du 18 mai 2013 page 8242

<sup>145</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n°0023 du 28 janvier 2014 p. 1562

<sup>146</sup> M.-C. DE MONTECLER, Clause de compétence générale, acte III, AJDA 2014, p. 884.

<sup>147</sup> B. FAURE, De la détermination des compétences des collectivités locales, Petites affiches, 14 mai 2001 n° 95, P. 36



*République garantissant une telle compétence*<sup>148</sup>». Si l'on s'en tient à la gestion de l'environnement dans les délibérations du conseil municipal, l'environnement fait partie intégrante des intérêts locaux devant bénéficier de l'attention particulière des élus. Dans la mesure où la loi n'accorde pas aux collectivités départementales et régionales des capacités juridiques d'action à leur échelon, et s'agissant d'une question relevant du domaine privé, la commune peut délibérer sur toutes les affaires relatives à la lutte contre les pollutions et nuisances, la préservation des espaces naturels et la conservation de la biodiversité.

Il est avéré que le territoire de la commune est peu propice à l'élaboration des politiques publiques en matière d'environnement, mais l'intervention directe ou indirecte du conseil implique le respect des paramètres environnementaux. Le conseil municipal participe à la promotion du développement durable dans l'élaboration des politiques publiques en procédant à l'intégration du paramètre environnemental<sup>149</sup> dans les délibérations du conseil.

## **b- L'étendue des délibérations environnementales du conseil municipal**

En France, les conseils municipaux interviennent en amont et en aval de l'établissement des politiques de gestion de l'environnement. Dans la mise en application de ses attributions, le conseil municipal est compétent pour délibérer sur les affaires de la commune<sup>150</sup>. Les compétences de la commune dans différents secteurs impliquent la diversité des champs d'intervention de cette collectivité mais dans tous les cas, la mise en œuvre de l'article 6 de la charte de l'environnement stipulant que les actions des personnes publiques doivent inciter à la promotion de l'intégration de l'environnement dans les projets de développement, impose au conseil de tenir compte du paramètre environnemental.

Pour ce faire, le conseil municipal délibérant sur les documents d'urbanisme

---

<sup>148</sup> Cons. const. 9 déc. 2010, déc. 2010-618 DC

<sup>149</sup> Article 6 de la charte de l'environnement, Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JORF n°0051 du 2 mars 2005 p. 369.

<sup>150</sup> Article L 2121-29 du code général des collectivités territoriales, Le conseil municipal intervient sur la base de la clause générale de compétence soit en amont pour élaborer la politique de la commune soit il est saisi pour donner son avis sur une question d'intérêt local de la commune,

dispose des moyens solides pour favoriser la protection de l'environnement. En effet, *« les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable<sup>151</sup>»*.

L'exercice du droit de chacun à un environnement sain dépend de l'organisation de sa mise en application par les pouvoirs publics qui se voient obliger d'intégrer dans les planifications globales ou sectorielles les données scientifiques dont la méconnaissance contribuerait au péril de l'environnement<sup>152</sup>. Pour les besoins de protection de la nature et de ses éléments, de la lutte contre les pollutions de l'air, de l'atmosphère, de l'eau, la gestion des déchets, de la lutte contre le bruit et l'érosion de la biodiversité, le conseil municipal doit veiller à ce que les documents d'urbanisme soumis à son approbation soient compatibles avec les règlements internationaux de protection de l'environnement. Il faut dire que les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU), les cartes communales, les plans d'exposition au bruit (PEB) constituent les fondements juridiques des décisions des collectivités territoriales.

C'est pourquoi des réflexions ont lieu au moment de leur élaboration pour tenir compte, à partir d'un état des lieux, de la spécificité des zones, des paysages à protéger, de la destination des sols. Les documents d'urbanisme représentent ce que l'on pourrait appeler le droit local de l'environnement car ils sont le produit d'une concertation sur les aspects de l'environnement à protéger avec des outils juridiques à la disposition des conseils municipaux. Le conseil municipal est garant du territoire local en tant que patrimoine commun de la nation. Il doit en assurer la gestion et la mise en valeur conformément aux exigences fixées par le code de l'urbanisme<sup>153</sup>.

Le rapport de présentation du SCOT fait état notamment des options retenues pour l'établissement du projet d'aménagement et de développement durable et le

---

<sup>151</sup> Article L 110-1 du code français de l'environnement

<sup>152</sup> A. PERI, La Charte de l'environnement : Reconnaissance du droit de l'environnement comme droit fondamental ? Petites affiches, 24 février 2005 n° 39, p. 8

<sup>153</sup> Article L110 du code de l'urbanisme

document d'orientation et d'objectif sur la base d'une étude préalablement établie, en tenant compte, notamment de l'état de la population, des attentes économiques, les projets d'aménagement, de construction de logement, d'installation d'équipement et du paramètre environnemental. Le rapport de présentation permet d'avoir une vue d'ensemble sur l'utilisation de l'environnement ou du moins de l'espace, que ce soit pour des raisons agricoles, urbanistiques ou d'exploitation forestière<sup>154</sup>.

Dans le souci d'assurer la cohésion des politiques locales, les conseils municipaux saisis de l'élaboration des PLU et des cartes communales doivent veiller à ce que les orientations environnementales de ceux-ci soient le corollaire des prescriptions posées par le contenu des instruments locaux de planification<sup>155</sup>. La loi donne compétence au conseil municipal pour se prononcer sur la destination ou l'affectation des sols en considérant le paramètre environnemental comme une des priorités dans la définition des politiques publiques locales<sup>156</sup>. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs jugé dans un souci de lutte contre les inondations, que le terrain d'une zone d'aménagement concerté est inondable et que sa mise hors risque d'inondation rendrait d'autres zones inondables justifiant ainsi l'annulation de l'acte de mise à hors risque de la ZAC<sup>157</sup>. Les menaces ainsi que les risques à courir sont considérables, ce qui justifie que l'intérêt écologique soit mis en avant par les élus locaux dans l'élaboration de leurs décisions.

Le droit local de l'environnement permet au conseil municipal de faire de la gestion et de la protection de l'environnement un défi en ne prenant pas la question de l'environnement isolément mais en l'intégrant dans les politiques publiques. C'est par cette démarche que le conseil municipal parviendra à atteindre l'objectif de

---

<sup>154</sup> Article L 122-1-2 du code de l'urbanisme

<sup>155</sup> Article L123-1-9 du code de l'urbanisme

<sup>156</sup> P. SOLER-COUTEAUX, Le conseil municipal doit délibérer sur les objectifs poursuivis par un document ou une opération soumise à concertation, RDI 2010, p. 333

<sup>157</sup> CE 1ère et 4ème sous-section réunie 28 juillet 1993 n° 101797, Dans cette affaire le CE a été saisi par la commune de d'Artemare pour annulation du jugement du tribunal administratif de Lyon qui annule pour excès de pouvoir, l'arrêté du préfet déclarant d'utilité publique un projet d'aménagement du syndicat intercommunal des eaux du Valromey d'autorisation des captages d'eau potable et d'établissement de périmètres de protection autour de ces ouvrages sur le territoire des communes d'Artemare et de Bellemont-Luthezieu, Le CE considère que le préfet a méconnu les dispositions réglementaires sachant que le dispositif mis en place pour mettre la zone d'aménagement hors inondation conduit à exposer d'autres zones aux risques d'inondation,

développement durable. On considère que la prise en compte de l'environnement par le conseil municipal dans les documents de planification globale constitue une approche cohérente et productive.

Le paramètre environnemental n'est ainsi pas exclu et demeure au contraire une des priorités du conseil. La base juridique la plus fiable dont dispose le conseil municipal pour assurer une meilleure gestion de l'environnement demeure ses compétences en matière d'urbanisme, depuis leur décentralisation par la loi du 7 janvier 1983<sup>158</sup>. D'ailleurs, la loi Grenelle 1 renforce les compétences des conseils municipaux en clarifiant les orientations à suivre afin d'atteindre les objectifs d'un développement durable. Il s'agit pour les communes de lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, d'assurer la cohérence des politiques sectorielles avec les planifications globales ainsi que la préservation de la diversité biologique<sup>159</sup>.

Le conseil municipal assure la protection de l'environnement dans le cadre de ses compétences de gestion des services publics de proximité. L'article 12 de la loi de 1975 sur l'élimination des déchets confie à la commune le ramassage et l'élimination des déchets ménagers<sup>160</sup>. La distribution de l'eau potable est également de la compétence des communes comme le réaffirment les dispositions de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques qui disposent que les collectivités communales sont chargées de la distribution d'eau potable. Cette compétence leur confère la possibilité d'élaborer un schéma de distribution d'eau, après avoir procédé à la délimitation des secteurs concernés. Les communes peuvent en même temps gérer la production et le transport vers les sites desservis<sup>161</sup>. Il s'agit d'un des premiers services publics locaux à caractère industriel et commercial. Le conseil municipal doit s'assurer de l'accès de chaque administré à la ressource en eau, en conformité avec les exigences de qualité imposées notamment par la directive de

---

<sup>158</sup> Y. JEGOUZO, La décentralisation de d'urbanisme, AJDA 1993, p. 168

<sup>159</sup> Article 7 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179 du 5 août 2009 p. 13031

<sup>160</sup> Article 12 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, transféré par le décret 77-90 du 27 janvier 1977 JORF du 3 février 1977.

<sup>161</sup> Article 53 de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, JORF n°303 du 31 décembre 2006 p. 20285

l'Union<sup>162</sup>. Par conséquent, l'eau doit être propre à la consommation humaine.

Les conseils municipaux délimitent les zones d'assainissement collectif où elles sont censées assurer la collecte des usées domestiques ainsi que le stockage, l'épuration et le rejet ou la réutilisation des eaux ainsi collectées. C'est aussi le conseil municipal qui délimite les zones d'assainissement non collectif ou il assure, au nom de la protection de la salubrité publique, le contrôle et la surveillance des équipements, installations nécessaires à l'assainissement. La surveillance concerne aussi le maintien en bon état des équipements, afin de lutter contre la dégradation des sols et les fuites d'eau. le conseil municipal a la compétence d'envisager la possibilité de création dans certains sites, des installations qui doivent collecter les eaux de pluie s'il s'avère qu'elles sont de nature à porter atteinte à l'environnement<sup>163</sup>.

Référence faite à la loi du 7 janvier 1983, le conseil municipal trouve, parmi ses attributions en faveur de la gestion de l'environnement, la création des ports de plaisance. Cette dernière soulève diverses interrogations relatives aux préoccupations environnementales notamment en ce qui concerne l'insertion dans le paysage, de l'accès aux populations ou encore de la qualité des eaux<sup>164</sup>. Le conseil municipal veille au respect par les ports de plaisance notamment des dispositions du code de l'urbanisme et du schéma de mise en valeur de la mer. En effet, les communes sont compétentes pour la création, l'aménagement et l'exploitation des ports de plaisance selon la loi du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les régions, les départements et l'Etat<sup>165</sup>.

Les travaux d'aménagement ou d'extension des ports de plaisance nécessitent une délibération du conseil municipal qui, pour les besoins de la santé humaine et du maintien de l'équilibre biologique doivent être menés selon des études appropriées

---

<sup>162</sup> Directive n° 98/83 du conseil, 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, JOUE du 5 décembre 1998

<sup>163</sup> Article 35 de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JORF n°3 du 4 janvier 1992 p. 187. Obligation pour les communes de prendre en compte les dépenses relatives à l'assainissement collectif et aux stations d'épuration des eaux usées et l'élimination des boues.

<sup>164</sup> A. VAN LANG : Droit de l'environnement, 3<sup>e</sup> Ed PUF, p. 229

<sup>165</sup> J.-B. AUBY et C. MAUGUET, Compétence des communes pour créer, aménager et exploiter des ports de plaisance, RDI 1996, p. 357.

préalablement à la prise de décision. Le code de l'urbanisme dispose à cet effet que les décisions relatives à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'usage des espaces naturels doivent protéger les sites terrestres et marins et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux qui sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques<sup>166</sup>

En outre, en tant que gestionnaire quotidien de l'environnement, le conseil municipal intervient dans la mise en œuvre des politiques de protection des espaces naturels. Comment s'opère le partenariat avec la commune dans cette mission de gestion des espaces naturels ? Autrement dit, la commune joue-t-elle un rôle prépondérant dans la gestion des espaces naturels ? L'expérience fait apparaître que son avis est nécessaire pour la création des zones de préemption conformément aux dispositions réglementaires. La commune assure la gestion des espaces naturels à travers les instruments existants<sup>167</sup>.

On peut noter ainsi la gestion des terrains acquis par le conservatoire du littoral ou encore le département qui confie à la commune leur mise en valeur. Le conseil municipal est également compétent pour assurer la gestion des réserves naturelles en accord avec l'État à travers les périmètres de protection dont la conservation nécessite des prescriptions pouvant exiger un régime spécial notamment interdire toute intervention de nature à porter atteinte à la réserve naturelle<sup>168</sup>. Il en est ainsi des aires de mise en valeur de l'architecture du patrimoine (AVAP) qui depuis la loi de grenelle II se substituent aux ZPPAUP<sup>169</sup>.

Le législateur cherche à favoriser la gestion de l'environnement dans les délibérations locales, le développement durable étant devenu un objectif à dimension constitutionnelle. Il se pose la question de la valorisation du patrimoine en tenant compte des exigences de protection de l'environnement. En effet, même si les AVAP ne permettent pas la détermination des caractéristiques de la politique du patrimoine au niveau local, elles se situent au cœur des débats. Son utilité est de

---

<sup>166</sup> Article L 146-6 du code de l'urbanisme

<sup>167</sup> P. SOLER-COUTEAUX, la procédure de modification doit être lancée par une délibération du conseil municipal, RDI 2012, p. 463

<sup>168</sup> Article L 332-17 du code français de l'environnement

<sup>169</sup> J.-C. RICCI, Les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine : Simples variations sémantiques ou révolution pratique, Dalloz 16 mai 2011.

permettre l'adoption d'une démarche de valorisation sur la base des directives dont le sens figure dans le règlement. Dans un souci d'assurer la cohérence avec ces choix, les prescriptions architecturales et paysagères, les restrictions relatives aux permis de démolir sont théoriquement compatibles avec les AVAP<sup>170</sup>.

Par ailleurs, les délibérations du conseil municipal relatives à l'élaboration ou à la modification du PLU, ont l'obligation d'intégrer les observations présentées par les architectes du bâtiment de France (ABF). Il s'agit de modifications du périmètre protégé notamment l'extension ou limitation de l'espace protégé. On remarquera que la création d'un périmètre de protection modifié « *constitue un élément essentiel dans la panoplie des moyens de gestion patrimoniale et repose, comme les secteurs sauvegardés ou les ZPPAUP et AVAP, sur une gestion partagée entre la collectivité territoriale et l'Etat. Mais, à la différence des outils précédents, le rôle de la collectivité territoriale est déterminant, l'ABF représentant de l'Etat, ne jouant qu'un rôle de proposition. C'est de la qualité de son dossier de proposition et de sa force de conviction que naîtra le nouvel outil de protection du périmètre modifié*<sup>171</sup> ». La loi fait état d'un partenariat entre l'autorité de police spéciale des AVAP et celle compétente pour ériger des mesures d'urbanisme.

On peut ajouter face au besoin de renforcer le contrôle et la surveillance des espaces naturels, la loi du 2 février 1995 permet à toutes les communes de recruter des gardes champêtres<sup>172</sup>. On constate souvent, un concours de compétence entre le maire détenteur d'un pouvoir de police et les présidents de conseil général et régional (pour la région, en cas de gestion du parc naturel régional) sur la nomination conjointe des gardes champêtres. C'est ainsi que si on exclut la question du recrutement de gardes champêtres pour les départements et régions dans la mesure où ils n'interviennent pas en matière d'exercice du pouvoir de police dans les communes, on peut par contre se poser la question pour les EPCI.

Il faudra toutefois opérer une distinction entre la gestion administrative des

---

<sup>170</sup> P. PLANCHET, De la ZPPAUP à l'AVAP : Le double jeu de la réforme, AJDA 2011, p. 1538

<sup>171</sup> P. IOGNAT-PRAT, les périmètres de protection patrimoniale et la décentralisation, AJDA 2011, p. 1545.

<sup>172</sup> Article 37 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995 p. 1840. Extension sur tout le territoire français du recrutement des gardes champêtres par les communes. Ce qui était déjà possible dans les départements d'Alsace et de la Moselle.

nominations et la fonction de direction opérationnelle qui n'appartient qu'à l'exécutif communal<sup>173</sup>. En tout état de cause, les gardes champêtres contribuent à la gestion de l'environnement car ils veillent au respect des mesures de police édictées par le maire. De façon plus large, on note leur participation au maintien de la sécurité routière en procédant à la constatation des infractions au code de la route. Ils permettent de lutter contre les incendies en exerçant des missions de surveillance et contrôle dans les zones rurales notamment les actes susceptibles de porter atteintes à la forêt<sup>174</sup>.

On peut adjoindre à cette liste des attributions du conseil municipal dans la gestion de l'environnement, la production et la vente d'électricité<sup>175</sup>. Il importe de préciser que la nouvelle vague de décentralisation ouverte par la loi du 12 juillet 2010 donne compétence à la commune pour produire et vendre de l'électricité ainsi que pour impulser des actions pilotes de captation du CO2 en échange de certificats d'énergie valorisables sur le marché du Carbone<sup>176</sup>. Cette évolution coïncide avec les objectifs du service de l'électricité qui est de permettre à tous l'accès à l'électricité. C'est une dynamique suivie par la France dont le but est de lutter contre la dépendance énergétique et la pollution de l'environnement<sup>177</sup>.

Les communes jouent ainsi un rôle non négligeable dans la distribution de l'électricité. Tel est d'ailleurs ce que conforte le CGCT en disposant que, les collectivités territoriales ou les EPCI, à travers des outils contractuels, signent des accords avec les concessionnaires chargés de la mission de distribution d'énergie. Ils veillent, grâce au pouvoir de contrôle, au respect des engagements dans l'exécution des missions qui leurs sont conférées<sup>178</sup>.

Il apparaît que le législateur prévoit de larges moyens juridiques devant permettre la prise en compte de l'environnement dans les politiques publiques des communes. Mais l'imprécision des textes ainsi que l'étroitesse du périmètre de la

---

<sup>173</sup> D. PERROUDON, Police municipale, Répertoire de droit pénal et procédure pénal, Octobre 2003.

<sup>174</sup> A. BLANCHOT, Les pouvoirs de police du maire et la sécurité quotidienne, Petites affiches, 18 mars 2002 n° 55, p. 4

<sup>175</sup> Demandes de raccordement au réseau d'électricité pour des constructions illicites, AJDI 1998, p. 1152

<sup>176</sup> R. ROMI, Droit de l'environnement, 7<sup>e</sup> Ed Montchrestien, p. 233.

<sup>177</sup> S. MARTIN, la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public d'électricité, Gazette du Palais, 18 avril 2000 n° 109, P. 13

<sup>178</sup> Article L2224-31 du code général des collectivités territoriales



commune conduisent à favoriser le développement d'une nouvelle échelle institutionnelle plus adaptée pour une meilleure intégration du paramètre environnemental.

## **II- L'étroitesse du territoire communal : un atout pour la protection locale de l'environnement**

De plus en plus concernées par les enjeux environnementaux, les collectivités locales se mobilisent dans des cadres plus élargis. Cette mobilisation s'est traduite par la rencontre des maires qui s'est tenue à Mexico. C'est en outre, le sommet mondial des maires sur le climat du 21 novembre 2010 qui a pu mobiliser 138 maires dont neuf villes françaises (Bordeaux, Brest, Dunkerque, Grenoble, Lyon, Nantes, Orléans, Paris, communauté d'agglomération Plaine Commune). Cette rencontre s'est soldée par la signature d'un pacte mondial des villes sur le Climat encore appelé le pacte de Mexico du 21 novembre 2010.

Au niveau interne, l'intercommunalité ou coopération intercommunale est une dynamique de mutualisation des services regroupant des communes au sein des structures élargies<sup>179</sup>. De nature évolutive, la coopération intercommunale a connu un long processus d'apprentissage et de tâtonnements. Elle a survécu aux injonctions du législateur qui a voulu décréter le regroupement de communes<sup>180</sup>. En France presque tout le territoire est couvert par des EPCI. Orientées souvent vers la gestion des services publics locaux, ces structures interviennent indiscutablement dans la gestion des projets liés à l'environnement<sup>181</sup>. Le législateur procède au fil des réformes à la clarification ainsi qu'au renforcement de leurs compétences (A), qu'elles soient obligatoirement exercées ou à titre optionnel ou facultatif. Partant de cet élargissement des compétences intercommunales, ces structures constituent des partenaires importants notamment dans l'intégration de l'environnement dans les documents de planification (B).

---

<sup>179</sup> F. BOUTAY, R. DEGRON, Les périmètres de l'intercommunalité : Entre simplicité et et cohérence administrative, AJDA 2009, p. 2044

<sup>180</sup> M. CENSI, Vers un nouvel élan de la coopération intercommunale, AJDA 2007, p. 1841.

<sup>181</sup> J.-P. LEBRETON, La planification urbaine dans la loi ALUR, AJDA 2014, p. 1088

## ***A- Le renforcement des compétences intercommunales en matière d'environnement***

Il est important de mener une brève étude sur l'évolution des compétences environnementales des structures intercommunales (a) avant d'opérer une analyse sur la genèse de la police environnementale des exécutifs intercommunaux (b).

### **a- L'évolution des compétences environnementales des structures intercommunales**

On s'interroge sur les conséquences de l'émiettement des communes sur le développement durable des territoires locaux, question déjà soulevée par la loi de 1971<sup>182</sup>. Comme indiqué par la circulaire du 13 juillet 1999 concernant la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale de 1999, le territoire de la commune apparaît très étroit pour répondre aux objectifs économiques et sociaux auxquels les collectivités doivent faire face. Elles doivent faire face aux contraintes financières nées des projets de développement économique. La France, tout comme les Etats voisins, s'est engagé dans un processus de regroupement des collectivités territoriales.

Les résultats n'ont pas été satisfaisants à l'époque. C'est ainsi que contrairement à la contrainte subie par les autorités locales, la démarche de la coopération volontaire entre collectivités territoriales fut privilégiée<sup>183</sup>. En effet, dans le domaine de l'environnement, l'interrogation pouvait se situer sur l'adaptabilité des structures intercommunales face aux enjeux majeurs. Il apparut, avec la prise de conscience du grand nombre d'élus locaux, que pour agir en faveur de l'environnement, le sentiment de faiblesse face à l'ampleur des projets communaux, les stimulations fiscales et financières de l'Etat, l'intercommunalité est une solution indiscutable dans la mesure où, c'est un cadre qui permet la solidarité financière, notamment dans la redistribution des profits<sup>184</sup>.

---

<sup>182</sup> Article 1<sup>er</sup> de loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, JORF du 18 juillet 1971 p. 7091

<sup>183</sup> D. HOEFFEL, L'intercommunalité française, Petites affiches, 14 mai 2001 n° 95, p. 41

<sup>184</sup> J.-M. PONTIER, L'émergence de l'interrégionalité, Petites affiches, 23 septembre 1998 n° 114, P. 4

Par ailleurs, le développement de l'intercommunalité, après une longue période de tâtonnement, d'apprentissage, suscite l'intérêt grâce à un potentiel économique qui permet la mise en œuvre de ses compétences en matière d'environnement<sup>185</sup>. Les EPCI ont une place au plus près des administrés. Ainsi note-t-on depuis la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement qu'une place considérable leur est accordée dans la gestion des services publics locaux.

La loi dispose que dans l'exercice de leurs compétences en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement ainsi que d'aménagement du territoire, les EPCI à fiscalité propre peuvent concevoir des projets relatifs à la gestion des espaces naturels afin de permettre la restauration et la prise en charge de ces espaces, du paysage ainsi que du patrimoine bâti. Ces compétences permettent aussi, l'incitation des EPCI aux pratiques agricoles qui ne nuisent pas à l'environnement. Il est alors possible de procéder à l'établissement de contrat entre le représentant de l'Etat dans le département et les EPCI et communes concernées pour s'accorder sur les conditions de mise en œuvre, de financement et surtout les conditions d'éligibilité au fond de gestion de l'espace rural<sup>186</sup>. Mais la coopération intercommunale transparaît aussi comme un outil à la disposition des collectivités territoriales pour intégrer le paramètre environnemental dans les actions de développement économique<sup>187</sup>.

Dans la pratique, l'aménagement du territoire, la mise en valeur des espaces naturels confiés aux structures intercommunales ont donné satisfaction dans le financement des projets et dans la disponibilité des ressources devant assurer le suivi ou l'entretien à long terme. Cette faculté n'était guère possible avec les communes qui avaient une vision très limitée des programmes sans tenir compte des difficultés financières. Il faut se rendre à l'évidence, une commune ne saurait à elle seule assurer les dépenses et réunir l'expertise nécessaire pour la protection de l'environnement<sup>188</sup>. Même avec la contribution financière des partenaires, la commune gagne difficilement le pari du financement de ses projets de gestion de

---

<sup>185</sup> C. MARC, Vers un nouvel élan pour la coopération intercommunale, AJDA 2007, p. 1841.

<sup>186</sup> Article 32 de la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995 p. 1840.

<sup>187</sup> B. CHEUVREUX, Communautés de communes : La chance du monde rural, Petites affiches, 23 septembre 1996 n° 115, p. 4

<sup>188</sup> A. GRUBER, La réforme de la coopération intercommunale : Une nouvelle architecture pour l'intercommunalité, Petites affiches, 15 février 2000 n° 32, P. 4

l'environnement. Les reboisements, des achats de terrains pour des besoins de conservation, les reconversions de sites, la préservation des écosystèmes, la remise en état des sites pollués<sup>189</sup> nécessitent des investissements auxquels l'intercommunalité peut apporter des réponses efficaces.

Pendant longtemps le développement de l'intercommunalité était conditionné par le bon vouloir des élus, mais elle a connu aujourd'hui un succès considérable avec la couverture de près de la totalité du territoire par les EPCI. La gestion de l'environnement y trouve son compte avec la coordination des élus et la cohérence des politiques locales de gestion de l'environnement. Il est alors procédé à la promotion des regroupements de communes, qui aujourd'hui sont incontournables dans la vie des collectivités territoriales. La coopération intercommunale s'est installée silencieusement et progressivement dans le système d'administration territoriale du fait des incitations de l'Etat<sup>190</sup> mais surtout de la prise de conscience et de la volonté des élus de relever les défis posés par les services publics locaux. La tâche est plus que difficile, car le morcellement du pays constitué par le nombre exorbitant de communes demeure la difficulté héritée de la France de la fin du XIII<sup>e</sup> siècle, situation qui est fortement incompatible avec la société actuelle et la nécessité de s'occuper de vastes territoires peu urbanisés<sup>191</sup>.

Face à ce morcellement, les problématiques de l'environnement pourront se trouver pleinement prises en compte par les structures intercommunales dotées de moyens juridiques et financiers aptes à supporter les investissements et à organiser la gestion des services publics locaux en lieu et place des communes. Une commune, à elle toute seule, ne détient ni les moyens financiers, encore moins la capacité technique nécessaire à la gestion et à la protection de l'environnement.

La loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a ainsi prévu pour les EPCI à fiscalité propre, des « *compétences en matière d'aménagement de l'espace et de protection et mise en valeur de l'environnement qui leur permettent d'élaborer des projets intercommunaux de*

---

<sup>189</sup> J.-M. BECET, Les espaces naturels littoraux et intercommunalité, Petites affiches, 02 janvier 1995 n° 1, p. 7

<sup>190</sup> A. AVELINE, L'intercommunalité : La réforme continue, AJCT 2014, p. 426

<sup>191</sup> G. MARCOU, L'Etat et les collectivités territoriales : Ou va la décentralisation ? AJDA 2013, p. 1556

*gestion des espaces naturels et du patrimoine, en vue de favoriser la restauration et l'entretien des espaces naturels, du paysage et du patrimoine bâti et d'inciter à des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement*<sup>192</sup> ». La mise en œuvre de cette compétence implique de conclure des conventions avec les propriétaires ou locataires. Les communautés de communes et les communautés de ville peuvent décider la mise en commun de la protection et la mise en valeur de l'environnement<sup>193</sup>.

Cette attribution ouvrirait la possibilité pour les communautés de villes d'assurer la gestion du cadre de vie, la lutte contre les nuisances et pollutions notamment par la gestion de l'eau, de l'assainissement, la gestion des déchets. Il faut préciser que l'exercice de ces compétences par les communautés de communes et communautés de villes demeurerait facultatif. Le renforcement de la coopération intercommunale intervenu en 1999 a en même temps simplifié la carte de l'intercommunalité en réduisant les niveaux de regroupement. Ainsi les communautés d'agglomération viennent remplacer les communautés de villes<sup>194</sup>.

On y retrouve créés, par les différentes lois de réformes de l'intercommunalité, les communautés urbaines (CU), les syndicats de communes, également les syndicats mixtes et les métropoles. Les CU reçoivent de plein droit les attributions en matière de protection de l'environnement<sup>195</sup>. Elles interviennent dans la collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés, la lutte contre la pollution de l'air, la lutte contre les nuisances sonores, le soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie. La CU est de plein droit compétente en matière de gestion d'eau et d'assainissement. Les mêmes compétences sont exercées obligatoirement par les métropoles<sup>196</sup>.

---

<sup>192</sup> Article 32 de la loi n°95-1012 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995, p.1840

<sup>193</sup> M. PRIEUR, Droit de l'environnement, 6<sup>e</sup> Ed. 2011, Dalloz p. 286 ; loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JORF n°0046 du 24 février 2005 p. 3073.

<sup>194</sup> P. MOZOL, La coopération intercommunale depuis la loi du 12 juillet 1999 : Un exemple de simplification réussi du droit ? Petites affiches, 24 mai 2007 n° 104, P. 36

<sup>195</sup> CE 4 mai 2012 n° 336463, Communauté urbaine de Lyon c/ Fédération libre pensée et d'action sociale, Recueil Lebon p. 2012.

<sup>196</sup> Articles L5215-20 et L5217-4 du code général des collectivités territoriales. Les métropoles sont créées par l'article 12 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, JORF n°0292 du 17 décembre 2010, p. 22146 modifié par l'article 43

On trouve cependant des réticences dans les choix opérés par les communautés d'agglomération (CA) et communautés de communes (CC) pour la gestion de l'environnement. En effet le législateur s'est montré hésitant en considérant comme facultatif l'exercice par les CA des actions de lutte contre les pollutions et nuisances. La gestion des déchets, la lutte contre les pollutions de l'air, contre le bruit, l'eau et l'assainissement relèvent ainsi des compétences facultatives des CA. La mise en œuvre des compétences optionnelles des CC permet à ces dernières de mener des actions de protection et de mise en valeur de l'environnement ou encore tout ou partie de l'assainissement<sup>197</sup>. Les EPCI sont fortement sollicités par les partenaires institutionnels pour jouer un rôle clef dans la gestion de l'environnement. Ainsi note-t-on souvent le transfert de tout ou partie des compétences des départements ou de la région en matière d'environnement à un EPCI à fiscalité propre<sup>198</sup>.

Il en est de même lorsque la gestion des espaces naturels se trouve confiée à un EPCI qui serait chargé de créer ou de gérer des parcs naturels régionaux, de délimiter ou de gérer des espaces naturels sensibles. Il faut ici rappeler que plus de 96,4% de la population française vivant au sein d'un EPCI jugent favorablement l'appartenance de leur commune à un groupement intercommunal<sup>199</sup>.

Le développement de l'intercommunalité justifié par le succès des résultats enregistrés est la suite logique de privation des communes de leurs compétences et par la même occasion de leurs ressources. L'objectif est de réduire le nombre

---

de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n°0023 du 28 janvier 2014 p.1562, qui les définit comme « un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional. Elle valorise les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré. Au 1er janvier 2015, sont transformés par décret en une métropole les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, de plus de 650 000 habitants».

<sup>197</sup> Article L5214-16 du code général des collectivités territoriales.

<sup>198</sup> Article L5210-4 du code général des collectivités territoriales

<sup>199</sup> M.-C. DE MONTECLER, les français apprécient l'intercommunalité, Dalloz actualité, 15 octobre 2008

pléthorique des communes<sup>200</sup>. Mais l'attachement des citoyens à la structure de base rend le processus difficile et lent. Il s'y ajoute les divergences politiques entre élus qui sont loin de faciliter le regroupement. En outre, aussi important que soit l'impératif d'aménagement et de développement socio-économique en tenant compte de l'objectif de développement durable, les structures intercommunales, aussi bien intégrées qu'elles soient, ont besoin de proximité avec les populations. Il est toutefois unanimement admis que la commune n'est pas le territoire adéquat pour assurer la gestion de l'environnement.

L'avancée considérable de l'intercommunalité a aussi des répercussions sérieuses sur les départements avec l'arrivée des métropoles dans l'organisation territoriale de la France.<sup>201</sup> Il est ainsi légitime de penser à l'absorption des compétences environnementales du département par les métropoles. La transformation d'un EPCI en commune nouvelle devrait également être de nature à limiter les compétences du département, celui-ci ne pouvant exercer les mêmes attributions que la commune nouvelle au sein de laquelle les compétences locales sont concentrées. Les départements sont alors exposés à voir disparaître leurs compétences environnementales.

Aussi importantes que puissent paraître les compétences environnementales des structures intercommunales, l'enjeu réside dans l'attribution de la police de l'environnement qui ne cesse de nourrir le débat scientifique. Il est alors utile de s'interroger sur son intérêt pour les EPCI.

### **b- La genèse de la police des exécutifs intercommunaux dans la gestion de l'environnement**

Les décisions d'exécution des compétences transférées aux structures intercommunales sont prises sur la base des pouvoirs de police attribués au président d'EPCI, possibilité ouverte par la loi 2004-809 du 17 août 2004 relative

---

<sup>200</sup> J.-M. PASTOR, La carte de l'intercommunalité se rationalise, AJDA 2008, p. 172

<sup>201</sup> R. ROMI, Droit de l'environnement, 7<sup>e</sup> Edition 2010, Montchrestien, p. 291

aux libertés et responsabilités locales<sup>202</sup>. Le transfert de compétences doit être suivi par le transfert de pouvoir de police. C'est ainsi qu'on assiste, lorsque le groupement de communes intervient dans le secteur de l'assainissement, à un transfert du pouvoir de police d'assainissement ou encore la police de la circulation et de stationnement en cas d'intervention en matière de voirie<sup>203</sup>.

Il faut dire que si la loi de 2004 a ouvert la voie au transfert de pouvoir de police pour accompagner l'action des EPCI dans la gestion et la protection de l'environnement, la démarche fut limitée par la marge de manœuvre accordée aux maires. On constate non pas un transfert de pouvoir de police au président d'EPCI mais plutôt un véritable partage de pouvoir<sup>204</sup> puisque le vide créé par l'absence de pouvoir de police des présidents d'EPCI a été partiellement comblé<sup>205</sup>. Il est pourtant d'une cohérence indiscutable que d'octroyer au président d'EPCI compétent en matière d'environnement les moyens de réglementer la gestion des services qui lui sont confiés. Pendant les années d'hésitation, les mesures de police prises par les présidents d'EPCI ont été conjointement signées par les maires concernés et le président d'EPCI.

Il faut attendre la loi du 16 décembre 2010 pour assister à l'émergence d'une troisième autorité de police administrative locale<sup>206</sup>. Non seulement seuls les EPCI à fiscalité propre sont favorisés mais les exigences de gestion de l'environnement l'emportent sur les autres compétences en tant que compétences optionnelles ou obligatoirement exercées par ces EPCI. L'ambiguïté de cette innovation réside dans l'imprécision du législateur dans la qualification des pouvoirs de police transférés au président d'EPCI. En effet, on s'interroge sur la nature du pouvoir de police transféré pour savoir s'il s'agit d'un pouvoir de police spéciale ou du pouvoir de police générale du maire.

On est en droit de prétendre dans ce cas à un pouvoir de police spéciale sachant que

---

<sup>202</sup> Voir Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004 p.14545

<sup>203</sup> D.-G. LAVROFF, Les biens des établissements publics de coopération intercommunale, Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 6, folio n°5163

<sup>204</sup> J.-F. JOYE, Le nouveau pouvoir de police du président d'un établissement public de coopération intercommunale, AJDA 2005, p. 21.

<sup>205</sup> J.-B. CHEVALIER, L'intercommunalisation de la police municipale, AJCT 2014, p. 367.

<sup>206</sup> M. LAURENCE, Le président de l'EPCI à fiscalité propre, une autorité de police administrative en devenir, AJDA 2012, p. 135.



le transfert ne concerne qu'un domaine précis, dont le législateur confie la gestion à un EPCI à fiscalité propre. Il est tout de même regrettable de constater que les syndicats de communes, bien qu'acteurs majeurs de gestion de l'environnement, ne puissent bénéficier des pouvoirs nécessaires pour réglementer les activités liées à la gestion des déchets, de l'eau, à l'assainissement. La différence de traitement se justifie par la promotion des EPCI à fiscalité propre et le renforcement de leurs pouvoirs d'intervention.

Il faut ajouter que le transfert de pouvoirs de police opéré de plein droit au profit des présidents d'EPCI ne fait pas obstacle à la liberté des EPCI de renoncer à leur exercice s'il s'avère que certains maires opposent un refus de rendre effectif le transfert en prenant un arrêté ou par simple courrier dans les six mois qui suivent l'élection du président de l'EPCI<sup>207</sup>, les compétences du groupement intercommunal devant s'exercer sur toute l'étendue du territoire communautaire. Il existe d'ailleurs des maires qui refusent le transfert de police spéciale aux présidents d'EPCI à fiscalité propre<sup>208</sup>. C'est sur la base des compétences transférées ainsi que des pouvoirs de police spéciale qu'on attribue une place importante de l'intercommunalité dans la gestion et la protection de l'environnement.

Aussi faudrait-il ajouter, que les interactions entre les politiques des collectivités territoriales et celles des groupements intercommunaux permettent une meilleure perception des actions locales de protection de l'environnement<sup>209</sup>. Cette vision extensive se manifeste aussi par la conception centralisatrice des missions de protection et de gestion de l'environnement au profit des EPCI.

---

<sup>207</sup> Article 63 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, JORF n°0292 du 17 décembre 2010 page 2214. Aucun formalisme n'est requis pour la notification du refus de transfert de pouvoir de police du maire. Le président de l'EPCI renonce à son tour à l'exercice des compétences sur l'ensemble du territoire des communes concernées. Voir Réponse ministérielle à question écrite n° 20767 M. Daniel Reiner JO Sénat Q 29 mars 2012, p. 789

<sup>208</sup> M.-C. DE MONTECLER, Les députés adoptent l'assouplissement de la carte intercommunale, AJDA 2012, p. 292.

<sup>209</sup> F. PRIET, Rapport introductif : La coopération entre collectivités publiques, Petites affiches, 17 septembre 2010 n° 186, p. 3

## ***B- La gestion intégrée de l'environnement par les EPCI à travers les documents de planification***

L'incidence du droit de l'environnement sur les politiques locales se manifeste à nouveau avec la loi Grenelle II<sup>210</sup> qui exige la prise en compte des préoccupations environnementales dans l'exercice des compétences d'aménagement du territoire et d'urbanisme. L'objectif de la loi est de parvenir à écarter toute urbanisation et aménagement du territoire à moins de tenir compte au préalable de la spécificité des espaces<sup>211</sup>. La pertinence des compétences des EPCI en matière d'environnement notamment la gestion de l'eau, l'assainissement, la gestion des déchets ménagers, du transport se voit confortée par les compétences de planification dont ils disposent et qui leur permettent d'intégrer les préoccupations environnementales à l'élaboration des politiques locales. En effet dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies territoriales de développement économique et de l'urbanisme, les EPCI compétents en matière de SCOT, en tant qu'instrument susceptible d'offrir des conditions optimales de prise en compte de l'environnement dans les projets d'aménagement et d'urbanisme, assurent la coordination des plans et schémas opposables aux collectivités territoriales.

On peut dire que le schéma de cohérence territoriale (SCOT) apparaît comme un document de synthèse, de conception globalisante des initiatives politiques en matière d'aménagement et d'urbanisme, dans le respect des équilibres écologiques<sup>212</sup>. Le rapport de présentation du SCOT qui procède à la clarification des options arrêtées pour concevoir le projet *« d'aménagement et de développement durable, ainsi que le document d'orientation et d'objectifs sur la base d'une étude caractéristique effectuée, en tenant compte des attentes relatives à la taille de la population, à l'économie mais aussi des besoins connus notamment en matière de développement économique, d'environnement, d'aménagement de l'espace, d'équilibre social, de l'habitat, de service, de transport et d'équipements »*<sup>213</sup>. C'est

---

<sup>210</sup> E. ROYER, Les principaux apports de la loi grenelle II, Dalloz actualité, 10 septembre 2010.

<sup>211</sup> J.-F. STRUILLLOU, L'intégration des préoccupations environnementales dans les documents de planification : L'apport de la loi grenelle II, RFDA 2012, p. 872.

<sup>212</sup> La nouvelle réforme de l'urbanisme commercial, Gazette du Palais, 20 mai 2014 n° 140, p. 4

<sup>213</sup> Article L 122-1-2 du code de l'urbanisme

dans le rapport de présentation du SCOT qu'on trouve une détermination des surfaces dans lesquelles les PLU procède à l'analyse des possibilités de densification et de mutation, bien sûr en prenant en considération la qualité du paysage et de l'architecture<sup>214</sup>.

Les objectifs de développement durable sont alors intégrés dans la mise en œuvre des compétences de planification territoriale<sup>215</sup> et d'urbanisme. C'est ainsi que les schémas de cohérence territoriale déterminent dans le cadre de l'application du projet d'aménagement et de développement durable, les buts poursuivis dans le cadre des politiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, *« des installations commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologique »*<sup>216</sup>.

Elaborés par les EPCI dans une dynamique économique d'utilisation rationnelle des espaces, les SCOT se présentent comme l'instrument par excellence de coordination des initiatives de protection de l'environnement<sup>217</sup>. Il faut préciser que les communes étaient avant la loi SRU seules compétentes pour élaborer les schémas directeurs (devenus SCOT). La loi renforce l'intercommunalité en introduisant la possibilité pour les EPCI d'en initier l'élaboration. La cohérence est assurée par la couverture par le SCOT de l'ensemble du territoire de l'EPCI.

En outre, la gestion et l'utilisation rationnelle des espaces se trouvent encadrées par les prescriptions retenues par les EPCI à travers les documents d'orientation et d'objectifs des SCOT. Le document d'orientation et d'objectifs expose les démarches à adopter afin d'assurer un équilibre entre les exigences économiques, sociales et les préoccupations relatives à la préservation des sites naturels.

---

<sup>214</sup> Article L122-1-2 du code de l'urbanisme.

<sup>215</sup> Article L 121-1 du code de l'urbanisme.

<sup>216</sup> Article L122-1-3 du code de l'urbanisme.

<sup>217</sup> P. SOLER-COUTEAUX, J.-Ph. STREBLER, L'ardente obligation de grenelliser les SCOT, RDI 2013, p. 70

L'instrument permet aux EPCI de procéder à la délimitation des espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger. Aussi faut-il ajouter que la compétence de planification permet aux structures intercommunales compétentes de pouvoir fixer les modalités de gestion des espaces indispensables au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques. La gestion du transport constitue un atout pour subordonner l'urbanisation de certaines zones à la desserte qu'offre le réseau du transport. La protection de l'environnement par le biais des SCOT permet d'éviter la multiplication des pollutions de l'air. C'est pourquoi la priorité à l'urbanisation est réservée aux zones déjà desservies ou déjà urbanisées pour lutter contre la pollution et l'étalement urbain.

Le rôle catalyseur des politiques de l'environnement initiées par les EPCI est sans précédent dans la mesure où ils regroupent les projets d'équipements notamment de transports susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement. En ce sens il est prévu des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère applicables en l'absence de plan local d'urbanisme ou de document d'urbanisme en tenant lieu<sup>218</sup>. Les EPCI assurent la compatibilité des SCOT avec les exigences de protection découlant de la charte des parcs naturels. Il faut ajouter que l'absence de couverture par un SCOT du territoire d'une commune fait obstacle à toute urbanisation, dans l'intérêt de la préservation des espaces contre tout risque et pollution sauf dérogation accordée par le représentant de l'Etat dans le département<sup>219</sup>. Cette exception d'urbanisation limitée s'applique aux communes dont tout ou partie de son territoire est situé à moins de 15 kilomètres de la partie agglomérée des unités urbaines de plus 15.000 habitants.

Le droit de respirer un air sain est aussi garanti par les EPCI<sup>220</sup> à travers l'élaboration et la mise en application des prescriptions contenues dans les plans de déplacement urbain. Sur la base de ce support, les EPCI concourent à réduire la circulation automobile et à favoriser les moyens de déplacements non polluants :

---

<sup>218</sup> Article L 122-1-6 du code de l'urbanisme.

<sup>219</sup> Article L122-2-1 du code de l'urbanisme. Il s'agit là du pouvoir dérogatoire du préfet en matière d'urbanisme, intervenant pour permettre l'urbanisation limitée de zones situées hors du périmètre du SCOT.

<sup>220</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, JORF n°1 du 1<sup>er</sup> janvier 1997.

voitures à gaz et voitures électriques, pistes cyclables, développement de l'usage des transports en commun<sup>221</sup>. Les EPCI représentent plus de 50% des autorités organisatrices des transports.

La compétence d'élaboration des plans de déplacement urbain par les EPCI traduit la volonté d'assurer la cohérence des textes et l'efficacité des stratégies de protection de l'environnement. Selon l'article L1214-4 du code des transports, le PDU identifie et engage la délimitation des secteurs dans lesquels, les préalables à la desserte par les transports publics conduisent à diminuer ou exclure des impératifs posées par les PLU et les plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) dans le cadre de la réalisation de l'aménagement des aires de stationnement surtout lors de l'édification des immeubles. C'est aussi le PDU qui procède à la fixation des zones qui nécessitent moins de restriction de la part des documents d'urbanisme. Il délimite aussi les espaces à l'intérieur desquels, les documents d'urbanisme déterminent le nombre maximum d'aires de stationnement à créer pendant la conception des immeubles à usage autre que d'habitation.

Les PDU permettent aux EPCI de réussir sur leur territoire, de maintenir un rapport équilibré entre le transport et les besoins de protection de l'environnement<sup>222</sup>. Force est de reconnaître que la répartition des compétences relatives aux transports urbains se heurte souvent aux réticences des maires refusant de laisser au libre choix de l'EPCI la réglementation du stationnement sachant que celui-ci prône la réduction de l'offre de stationnement en ville<sup>223</sup>. L'EPCI veille de toute évidence à la compatibilité du PDU avec les orientations du SCOT, les schémas de secteur, les directives territoriales d'aménagement, le plan régional pour la qualité de l'air, le schéma régional du climat de l'air et de l'énergie<sup>224</sup>. L'établissement du SCOT et du PDU par les services de l'EPCI suppose le traitement des informations par des experts de l'environnement au service du groupement intercommunal. Cette corrélation de compétences distinctes favorise l'intégration de l'environnement dans l'élaboration des politiques de l'établissement public.

---

<sup>221</sup> J.-S. CAYLA, Protection générale de la santé publique, RDSS 1997, p249.

<sup>222</sup> Article L1214-1 du code des transports.

<sup>223</sup> F. BENCHENDIKH, Les enjeux du transfert de la compétence « organisation des transports urbains » aux intercommunalités à fiscalité propre, AJDA 2007, p. 459.

<sup>224</sup> Article L1214-7 du code des transports.

Nombreuses sont les communes qui élaborent aujourd'hui leur propre PLU. Mais les compétences de plein droit attribuées aux CU et aux métropoles permettent aux collectivités territoriales de décider ensemble de l'évolution des politiques de développement économique et social tout en prenant des mesures de prévention contre les atteintes à l'environnement<sup>225</sup>. Le PLU intercommunal est sans doute un instrument efficace de prévention à la disposition des EPCI précités. Il permet à l'EPCI de traduire concrètement les objectifs chiffrés fixés par le document d'orientation et d'objectifs du SCOT.

La protection de l'environnement demeure relativement garantie dans l'hypothèse où l'EPCI se fonde sur les informations découlant du diagnostic environnemental débouchant sur l'élaboration du SCOT. On notera un suivi, une continuité, une suite logique des politiques locales de protection de l'environnement sachant que les PLU doivent être compatibles avec les SCOT. On remarquera à ce sujet l'imbrication entre politiques d'urbanisme et d'environnement<sup>226</sup>. C'est le rapport de présentation qui arrête et clarifie les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable ainsi que les objectifs d'aménagements et de programmation. Il faut ajouter, que le rapport de présentation fait état des conditions qui sont favorables à la densification des espaces ainsi délimités et en même temps réduire l'utilisation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Aussi, note-t-on dans le rapport de présentation, un inventaire des possibilités de réalisation des aires de stationnement pour les véhicules à moteur, des voitures électriques et hybrides ainsi que des vélos. Une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers est effectuée dans le rapport de présentation soit à compter de la dernière révision du plan, soit au cours des dix ans précédant l'approbation du PLU. Le rapport de présentation explique les objectifs relatifs à l'utilisation des espaces naturels fixés notamment par le SCOT sur la base des dynamiques économiques et démographiques<sup>227</sup>.

---

<sup>225</sup> J.-P FERRAND, Les documents d'urbanisme à l'épreuve de l'évaluation environnementale, RFDA 2008, p. 629.

<sup>226</sup> M. SOASIC, La décentralisation à l'épreuve des évolutions récentes du droit de l'urbanisme, RFDA 2012, p. 854.

<sup>227</sup> Article L123-1-2 du code français de l'urbanisme.

Le PLU intercommunal peut tenir lieu de PLH et de PDU sous réserve des dispositions de l'article L123-1 du code français de l'urbanisme. Il est tout de même soumis pour avis aux communes concernées<sup>228</sup>. Les communautés d'agglomération et les communautés de communes exerceront cette compétence si les communes décident librement d'opérer le transfert de compétence. La place des EPCI est depuis la loi SRU confortée par la prise de conscience de l'impossibilité de concevoir des politiques d'aménagement dans un cadre strictement communal. L'agglomération apparaît pertinente pour une planification intégrant les priorités économiques, sociales et environnementales<sup>229</sup>.

Il faut en outre, préciser que l'exercice des compétences environnementales par les communautés de communes et communautés de villes demeure facultatif. Mais le projet de loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe)<sup>230</sup> a prévu le renforcement des compétences des Communautés de communes en matière d'environnement, notamment en matière de collecte et de traitement des déchets ménagers ainsi que l'eau et assainissement qui seront érigés en compétences obligatoires des communautés de communes (C.C). Ce renforcement s'inscrit dans la dynamique de suppression des syndicats de communes initiée à travers les schémas départementaux de coopération intercommunale.

La répartition des compétences en matière de gestion de l'environnement concerne en outre, aussi bien le département que la collectivité régionale qui ont vu leurs responsabilités dans ce domaine s'accroître dans la mesure où l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques locales fait appel au concours de toutes les collectivités territoriales<sup>231</sup>. Il est alors important de préciser les compétences dévolues au département et à la région en tant que collectivités locales.

---

<sup>228</sup> P. SOLER-COUTEUX, Le POS élaboré par une communauté urbaine existant à la date de la promulgation de la loi du 12 juillet 1999 doit être transmis pour avis dans son intégralité aux conseils municipaux des communes membres, RDI 2002, p. 248

<sup>229</sup> Y. JEGOUZO, La loi solidarité et renouvellement urbains, AJDA 2001, p. 9

<sup>230</sup> Voir Projet de loi portant Nouvelle Organisation territoriale de la République (RDFX1412429L)

<sup>231</sup> P. ALBERTINI, Les collectivités locales et l'environnement, AJDA 1993, p. 835

## **Paragraphe 2 : La dimension supra communale et intercommunale de la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales**

La loi française portant répartition des compétences du 7 janvier 1983 a permis au département et à la région de participer « *à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie*<sup>232</sup> ». Mais, force est de constater que les lois de décentralisation de l'environnement ont été moins généreuses avec le département qui se voit confier l'exercice d'attributions résiduelles (I). En revanche, la collectivité régionale en France occupe une place non négligeable en la matière, qui réside dans son implication au niveau national et local dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire, qui présuppose la prise en compte des exigences de protection de l'environnement dans l'élaboration et la mise en application des politiques relevant de leurs compétences. Mais il transparaît dans sa mission de gestion de l'environnement, un décalage entre le pilotage régional et l'inexistence d'un pouvoir de police (II).

### **I- Les attributions résiduelles du département dans la gestion de l'environnement**

Le département est le deuxième échelon le plus proche des administrés. Si la commune dispose malgré l'étroitesse de son territoire, de larges compétences en matière d'environnement, qu'en est-il des départements ? Malgré les moyens techniques dont dispose le département, le législateur ne lui accorde que peu d'instruments juridiques de planification et de mise en œuvre des politiques en faveur de la protection de l'environnement. Comme l'affirmait V. Giscard d'Estaing, la collectivité départementale est le niveau le plus approprié pour mener des politiques de protection de l'environnement<sup>233</sup>.

---

<sup>232</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 portant répartition des compétences entre les communes, départements, les régions et l'Etat dite loi Defferre

<sup>233</sup> V. GISCARD D'ESTAING, discours aux fonctionnaires à Angers, 1<sup>er</sup> juillet 1976, archives municipales de CHOLET.



Une restructuration était fortement attendue à la suite du rapport Barnier sur la politique de l'environnement. Ce rapport était favorable à l'extension des compétences du département en matière d'environnement. Mais la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a été une occasion manquée pour le législateur français de renforcer la place du département dans le dispositif national de protection de l'environnement. En effet, en raison de sa présence dans les zones rurales, le département exerce des compétences de protection des espaces naturels sensibles « *afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels. Le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non*<sup>234</sup> ». La protection des espaces naturels sensibles constitue une des compétences directes du département.

Le champ d'intervention du département en matière de protection de l'environnement est plus précisément déterminé et « *la politique des espaces naturels demeure l'axe central*<sup>235</sup> ». Le département met en œuvre de ce fait un véritable service public décentralisé de gestion de l'environnement dont les bases ont été posées dès les années 1960 avec les législations sur les périmètres sensibles. La politique des espaces naturels sensibles est instituée par la loi du 18 juillet 1985 relative à l'aménagement urbain qui les substitue ainsi aux périmètres sensibles du décret du 26 juin 1959. Les compétences d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de protection des espaces naturels sensibles accordent au département la possibilité de percevoir une taxe départementale pour les espaces naturels sensibles<sup>236</sup>.

La délimitation des zones par l'organe délibérant du département permet à celui-ci d'exercer un droit de préemption sur ces zones avec l'accord des communes concernées sous réserve de l'ouverture au public des terrains acquis pour la protection des espaces naturels. Mais la jurisprudence a limité ce principe en

---

<sup>234</sup> Article L 142-1 à L 142-13 du code de l'urbanisme, voir aussi A. H. MESNARD, La protection des espaces naturels sensibles, Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 4 Folio n° 5463.

<sup>235</sup> R. ROMI : Droit de l'environnement, 7<sup>e</sup> Ed. Montchrestien, p.235.

<sup>236</sup> Cette taxe remplace l'ancienne redevance départementale d'espaces verts perçue sur les constructions, reconstructions et agrandissements de bâtiments.

considérant que certaines zones ne sauraient être ouvertes au public pour des besoins de préservation de la sécurité et de réduire les risques d'atteinte au milieu naturel<sup>237</sup>. La compétence départementale de protection des espaces naturels sensibles peut s'exercer sur les sites boisés définis à l'article L 130-1 du code français de l'urbanisme, les zones de protection des sites et paysages et les zones de préemption<sup>238</sup>.

Il faut préciser, que le droit de l'environnement a connu une décentralisation silencieuse avec la gestion des sites Natura 2000 qui fut une occasion pour le département d'occuper une place importante dans la sphère de gestion de l'environnement. En effet, cette décentralisation est rendue visible par la présence des collectivités territoriales dans la gestion des sites Natura 2000 notamment en tant que membres du comité du pilotage chargé d'élaborer et de mettre en œuvre le document d'objectifs (DOCOB). C'est d'ailleurs la loi du 23 février 2005 qui opère un transfert de responsabilité de gestion de ces sites aux collectivités territoriales<sup>239</sup>.

La gestion des espaces naturels n'a pas semblé convaincre le législateur dans la mesure où d'autres instruments ont été privilégiés pour assurer la gestion des sites Natura 2000. L'institution par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005<sup>240</sup> relative au développement des territoires ruraux des périmètres de protection a toutefois favorisé l'extension des compétences départementales en matière d'environnement à travers la délimitation des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Cette compétence est exercée avec l'accord des communes concernées. Ces dernières peuvent s'appuyer sur l'apport du conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, instrument à la disposition du département pour renforcer les capacités de conservation des espaces naturels.

Il apparaît à ce stade une interrogation sur l'avenir de la gestion des espaces sensibles par le département. En effet, les communes sont compétentes pour la

---

<sup>237</sup> CE 7 juin 2006, Département de Var, Revue Lamy Collectivités territoriales, octobre 2006, p. 16

<sup>238</sup> A. VAN LANG, Droit de l'environnement, 3<sup>e</sup> Ed 2011, PUF, p. 233

<sup>239</sup> Article 144 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JORF n°0046 du 24 février 2005 p. 3073

<sup>240</sup> Article 73 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JORF n°0046 du 24 février 2005 p. 3073.

détermination des conditions de limitation de l'utilisation des sols et le partenariat exige que le conseil général négocie avec les communes la mise en œuvre de sa politique de protection des espaces naturels sensibles. En l'absence d'un PLU le conseil général s'accorde avec le représentant de l'État dans le département pour mener à bien sa mission de gestion assurant la préservation des espaces naturels.

En outre, dans cette optique de détermination des compétences en matière d'environnement, la collectivité départementale reçoit dès 1983 la compétence d'élaborer des plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée pédestre ou motorisée et de sport de nature en toute cohérence avec les actions liées à l'attractivité touristique. Ainsi, il est possible pour les itinéraires qui figurent dans le plan départemental d'utiliser toutes les voies selon le code de l'environnement<sup>241</sup>.

La politique de décentralisation initiée en 1982 a opéré un véritable transfert des services départementaux d'incendie et de secours au conseil général<sup>242</sup>. La protection des personnes et des biens, la lutte contre l'incendie et la protection de l'environnement constituent ainsi entre autres les missions des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)<sup>243</sup>, établissements publics dont la présidence du conseil d'administration est assurée par le président du conseil général.

La diversification des risques au fil des années a développé l'importance du département dans l'élaboration des politiques de prévision relatives aux risques majeurs et de sécurité publique laquelle le département est systématiquement associé. C'est ainsi le département qui procède à l'établissement d'un état des lieux des risques auxquels les SDIS seraient susceptibles d'être confrontés dans le cadre de l'élaboration du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques. Il joue le rôle de chef de file conformément aux dispositions de l'article L 1424-27 du

---

<sup>241</sup> Article L 361-1 du code de l'environnement

<sup>242</sup> Article 1424-1 du code général des collectivités territoriales. La loi de modernisation de la sécurité civile crée dans chaque département un établissement public dénommé service départemental d'incendie et de secours.

<sup>243</sup> Article 2de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours et article 1<sup>er</sup> 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, JORF du 23 juillet 1987 p. 8199.

CGCT.

La mise en application des compétences spécifiques ne constitue en rien un blocage à des interventions facultatives du département en faveur de la gestion de l'environnement. Le Conseil d'État s'est déjà prononcé sur la question de la police de l'environnement dont ne disposent pas les présidents de conseils généraux mais qui n'entrave pas, pour les nécessités de protection des périmètres délimités, l'adoption de mesures d'interdiction<sup>244</sup>. La politique d'aménagement du territoire étant directement en liaison avec celle de l'environnement<sup>245</sup>, consultation est faite du conseil général en matière d'aménagement notamment dans le cadre de l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) et des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Aussi note-t-on que les dispositions de la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement de 1995 confortent l'exercice, pour les nécessités de protection de l'environnement, des compétences d'aménagement du département. Ce dernier est à ce titre compétent *« pour aménager, entretenir et exploiter les cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux, rayés de la nomenclature des voies navigables ou n'y ayant jamais figuré, qui leur sont transférés par décret en Conseil d'État, sur proposition du ou des conseils généraux concernés<sup>246</sup> »*. Il s'agit à ce niveau de la consolidation des compétences facultatives des départements en matière d'aménagement et d'entretien des cours d'eau domaniaux non navigables initialement prévues par la loi sur l'eau de 1992.

Mais la loi du 2 février 1995 est porteuse d'innovation en ce qui concerne les possibilités d'intervention des départements en matière d'environnement. Ajoutons que chaque collectivité départementale doit être couverte, conformément aux dispositions réglementaires, par un plan départemental d'élimination des déchets ménagers. Il apparaît à la lecture des dispositions régissant le partenariat institutionnel relatif à la gestion de l'environnement que le département peut demander à assurer la responsabilité de l'élaboration du plan départemental d'élimination des déchets ménagers à la place de l'État<sup>247</sup>.

---

<sup>244</sup> CE 30 décembre 2009 département du Gers, AJDA 2010, p. 734.

<sup>245</sup> R. ROMI, les collectivités locales et l'environnement, LGDJ, p. 106

<sup>246</sup> Article 26 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995 p. 1840

<sup>247</sup> Y. JEGOUZO, F. JAMAY, Contenu, élaboration et suivi des plans départementaux

En outre, l'urbanisme est un domaine réservé par essence aux communes mais le département occupe une place importante dans l'élaboration des PLU s'agissant surtout des installations ou constructions sur les routes départementales où il exerce ses compétences en matière de voirie<sup>248</sup>. Le conseil général établit également le bilan de ses émissions de gaz à effet de serre concernant son patrimoine<sup>249</sup>. Comme les autres collectivités territoriales, il est compétent pour recruter des gardes champêtres pour le contrôle et la surveillance des zones acquises dans le cadre de sa politique de gestion des espaces naturels sensibles. En cohérence avec les orientations des schémas directeurs, l'adoption de politiques départementales doit être compatible avec les objectifs fixés par les plans nationaux spécifiques à certaines zones telles que le littoral et la montagne<sup>250</sup>.

Dans le cadre de l'exercice de ses compétences directes ou spécifiques, le conseil général veille à la compatibilité des actions avec les orientations du SCOT et s'il y a lieu, les chartes intercommunales de développement et d'aménagement. L'implication du département dans les zones rurales a ainsi conforté son rôle dans la mise en œuvre des politiques de gestion de l'environnement par les communes. Aussi minimes que ses compétences en la matière puissent paraître, l'usage facultatif de certaines d'entre elles démontre l'implication du département notamment sa participation dans l'équipement des communes rurales en réservoirs, en stations de traitement des déchets, à travers son appui technique ainsi qu'une aide financière dans les domaines de l'eau, de l'assainissement et des déchets<sup>251</sup>.

La loi du 2 février 1995 fait du droit de l'environnement un indicateur de développement durable réaffirmant en son article 1<sup>er</sup> que *«les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent constituent un patrimoine de la nation»*. Les politiques de mise en valeur, de protection, de remise en bon état écologique ou de restauration des sites conduisent à atteindre l'objectif

---

d'élimination des déchets ménagers, RDI 1997, p. 56

<sup>248</sup> H. JACQUOT, La gestion des plans locaux d'urbanisme, AJDA 2003, p.1534

<sup>249</sup> Article 229-25 du code de l'environnement

<sup>250</sup> Article L 111-1-1 du code de l'urbanisme

<sup>251</sup> N. DANTONEL-COR, Les collectivités territoriales et l'environnement, Les Notices, La Documentation française, Droit et politiques de l'environnement, La Documentation française, sous la direction du Pr Yves PETIT, 2009, p. 112.

de développement durable<sup>252</sup>. La collectivité départementale figure au centre des structures de gouvernance de l'environnement grâce à ses moyens techniques et financiers qu'elle met à la disposition des autres collectivités territoriales. De plus, on ne saurait opposer une critique négative à l'endroit des moyens juridiques et institutionnels dont dispose le département pour gérer efficacement l'environnement. L'inaptitude du département à faire face à certains problèmes d'environnement comme l'inondation découle du manque de moyens de mise en œuvre<sup>253</sup>.

On se pose par ailleurs des questions, sur l'avenir des actions en faveur de l'environnement initiées par la collectivité départementale malgré l'importance résiduelle de ses compétences. En effet avec le projet de réforme des collectivités territoriales, il est amorcé dans le débat politique, la suppression de la collectivité départementale<sup>254</sup>. Ces derniers ont certes manifesté des difficultés budgétaires dues en grande partie à l'exercice des compétences transférées par l'Etat dans le domaine social.

On remarque que cette difficulté budgétaire apparaît aujourd'hui comme une crise structurelle dans la mesure où la collectivité départementale détient un cadre financier singulier de 71 milliards d'euros au courant de l'année 2010 et dont les 34 milliards servent à financer les actions sociales. Il faut dire que la possibilité offerte au département est limitée face à la multiplication des transferts de charges par l'Etat<sup>255</sup>. Mais c'est l'ensemble des actions notamment environnementales qui subiront un bouleversement. Aussi sait-on sans être exhaustif, que la contribution du département dans la mise en œuvre des projets d'aménagement des espaces ruraux, la lutte contre l'incendie et l'apport en termes de secours connaîtront une réelle perturbation.

Il est prévu de priver les départements, de procéder à la répartition de ses compétences entre la région et les structures intercommunales. Mais cet exercice

---

<sup>252</sup> Article L 200-1 du code rural modifié par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement JORF n°29 du 3 février 1995 p. 1840.

<sup>253</sup> R. MORVAN, Environnement et politiques locales : Un nouveau défi ? Editions Johanet, p. 32.

<sup>254</sup> Voir le rapport ATTALI février 2009

<sup>255</sup> J.-C. MORAUD, la situation financière des départements français, Revue française de Finances Publiques, 01 février 2011 n° 113, P. 257

est en réalité assez délicat et la substitution au département se présente comme une opération plus complexe qu'on veut nous le faire croire<sup>256</sup>. Et dans l'attente d'une clarification des compétences et d'une lisibilité des textes, certaines politiques notamment environnementales se verraient insuffisamment armées pour atteindre l'objectif de développement durable. Autrement dit, il est possible que les départements se focalisent sur un terrain de compétence qui ne risque pas d'être affecté par le mouvement de transfert de compétences. L'environnement étant l'apanage des structures intercommunales, on peut se heurter à des réticences financières dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets favorables à la gestion de l'environnement. Les départements moins enclins à s'engager dans des investissements lourds si c'est pour se voir déposséder à l'avenir de projets et de réalisations<sup>257</sup>.

Cependant, la tâche qui consiste à préparer la disparition des départements apparaît peu simple<sup>258</sup>. Il nécessite une réflexion approfondie sur le principe et les modalités. En réalité, la disparition du département nécessite une révision constitutionnelle, la procédure est longue et n'est pas exempte d'obstacles par exemple la réticence de certains élus. Ce type de blocage est de nature à retarder la réforme qui s'annonce moins généreuse pour le département. En tout état de cause, il est permis de penser que la nouvelle organisation territoriale ne saurait aboutir sans contraintes matérielles. Si tout transfert de compétence devrait être suivi d'un transfert de moyens pour l'exercice de celle-ci, il est évident que cette opération n'ait toutes les chances de succès car il est difficile de réussir l'identification des biens de la compétence transférée ainsi que le personnel à la disposition de cette seule compétence.

Comme le dit Mr. Yvon GOUTAL, c'est un projet inédit de vouloir se débarrasser des départements. On n'a jamais vu en France un projet qui prône catégoriquement la suppression d'une collectivité territoriale. Il peut y avoir des réactions notamment celle des régions en 1986. Mais un changement de cette taille n'a

---

<sup>256</sup> Entretien avec André VIOLA président du conseil départemental de l'Aude, *Revue française de Finances Publiques*, 01 août 2014 n° 127, P. 267

<sup>257</sup> B. FAURE, Le regroupement département-région, *AJDA* 2011, p86

<sup>258</sup> M.-C. DE MONTECLER, Manuel Valls imagine un avenir à plusieurs vitesses pour les départements, *AJDA* 2014, p. 1628

d'équivalent qu'à la révolution française<sup>259</sup>. La métamorphose de l'organisation de l'administration territoriale est ainsi amorcée pour, selon les tenants de cette réforme, faire des économies d'une valeur de 17 milliards d'Euros. Mais pour le sénateur Ph. ADNOT, dire que la suppression des départements permettrait de faire des économies est un argument erroné, car dans son département, ce sont les dépenses obligatoires qui occupent plus de la moitié des ressources budgétaires. En vérité, la suppression des départements serait à l'origine de la création d'autres postes de dépenses. En d'autres termes, au lieu de réduire les charges publiques, la suppression des départements engendrerait de nouvelles dépenses à supporter<sup>260</sup>.

Par ailleurs, si l'objectif est de réaliser des économies, on demande pourquoi les communes qui ont vu leurs dépenses s'accroître n'ont pas été les cibles de la nouvelle organisation de l'administration territoriale. En effet, on fait face à de nombreuses petites communes dont la suppression permettrait non seulement de faire des économies et par la même occasion résoudre le problème du morcellement du territoire. Aussi, on sait que les communes, pour relever le défi du développement économique sont loin d'être l'échelon adapté pour intervenir. C'est d'ailleurs pour cette raison que les élus ont largement adhéré à la démarche intercommunale. Il est des départements qui peuvent avoir les mêmes limites géographiques que structures intercommunales, on apprécierait leur suppression pour éviter des enchevêtrements. Mais pour des raisons politiques, les problèmes sont encore déplacés pour n'occasionner que des charges supplémentaires en réalité.

Comme le précise d'ailleurs le président du conseil départemental de l'EURE, on note un paradoxe entre le besoin de proximité exprimé par les français et l'augmentation de la taille des régions en procédant à la fusion. Il faut aussi dire que le département intervient efficacement auprès des populations notamment dans le cadre des aides apportées aux petites communes dans le financement des services publics locaux. La suppression risque de créer des territoires à dimension multiples sans une structure de régulation, rôle que joue actuellement le

---

<sup>259</sup> Y. GOUTAL, Le département : Un avenir à réinventer ? AJCT 2014, p. 423.

<sup>260</sup> Ph. ADNOT : Entretien, Revue française de Finances Publiques, 01 août 2014 n° 127, p. 255



département<sup>261</sup>. Les compétences résiduelles du département dans la gestion de l'environnement ainsi que son avenir incertain dans l'intégration de l'environnement dans la gestion des politiques départementales nous conduisent à placer notre attention sur un autre niveau de collectivités territoriales<sup>262</sup>.

En définitive, un rôle relativement important est malgré tout accordé au département dans la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales. Mais la région apparaît comme le territoire prometteur pour relever le défi de cette gestion. C'est ainsi qu'il convient d'étudier la place de la région dans la dynamique de gestion territoriale des politiques de l'environnement.

## **II- L'écart entre pilotage régional de la gestion de l'environnement et l'inexistence d'un pouvoir de police**

La région occupe une place centrale dans la gestion de l'environnement. Elle joue un rôle de coordonnateur des actions locales (A) notamment avec sa compétence de planification. Cependant, il existe un décalage entre les attributions de la région en matière d'environnement et le pouvoir de police dont elle est en quête perpétuelle (B).

### ***A- La coordination régionale des politiques publiques de l'environnement***

Le niveau régional est apparu comme le cadre idéal pour la conception ou la planification et l'exécution des politiques de protection de l'environnement<sup>263</sup>. L'idée fut pour les initiateurs de la décentralisation, de confier à la collectivité régionale des compétences précises qu'elle saurait efficacement exercer grâce à son

---

<sup>261</sup> J.-L. DESTANS : Entretien, Revue française de Finances Publiques, 01 août 2014 n° 127, p. 259

<sup>262</sup> J.-L. FLEURET, La région et l'environnement, Gazette du Palais, 07 juin 2001 n° 158, p. 25

<sup>263</sup> M. PRIEUR, Droit de l'environnement, 6<sup>e</sup> Ed 2011, Dalloz, p. 291

rôle de planification<sup>264</sup> et aux politiques régionales de l'Union. D'ailleurs, la région se place au cœur de la réforme territoriale qui engage non seulement le renforcement de ses compétences mais en plus, par le biais de la fusion, construire de régions fortes, puissantes pour faire face à la coopération interrégionale et investir dans les projets ou infrastructures d'avenir<sup>265</sup>.

Cette réforme apparaît relativement avantageuse pour l'environnement. En effet, la gestion de l'environnement exige un territoire géographique relativement étendu (on passe avec la fusion, des régions de 2 millions d'habitants à celles de 4 millions en moyenne) afin de concevoir les aspects environnementaux de façon globale. D'ailleurs un nombre important de directions régionales de l'environnement (DIREN) collaborent avec la région dans les questions liées à l'environnement en particulier dans le cadre de la gestion de l'eau et les milieux aquatiques<sup>266</sup>. Après des débuts modestes dans l'organisation administrative du territoire national, la région apparaît aujourd'hui comme un lieu de synthèse présentant des capacités d'adaptation favorables à l'établissement des stratégies de protection et de gestion de l'environnement.

Comme l'affirme Pierre ALBERTINI, la collectivité régionale apparaît comme le niveau le plus adéquat pour coordonner les actions initiées par les acteurs locaux pour atteindre l'objectif de développement durable<sup>267</sup>. Il est institué un comité régional de l'environnement dans chaque région, sous l'autorité du président du conseil régional ou du président du conseil économique et social régional, qui a pour mission de mener des réflexions, de faire des propositions ainsi que d'opérer des conciliations sur tout projet d'intérêt régional lié à l'environnement. À cet effet, le comité peut procéder à l'établissement d'un inventaire du patrimoine paysager de la région en collaboration avec les départements concernés.

Il s'y ajoute, que c'est le comité qui mène des études sur les aspects des pollutions ainsi que leurs conséquences sur l'environnement avec l'aide des structures

---

<sup>264</sup> R. ROMI, Région et administration de l'environnement, AJDA 1990, p. 457

<sup>265</sup> J.-C. ZARKA, Découpage des régions : Adoption du texte par les députés en deuxième lecture, Dalloz actualité 2014, p. 2345.

<sup>266</sup> P. LASCOUMES et J.-P. Le BOURHIS, L'environnement ou l'administration des possibles, L'harmattan, p. 218.

<sup>267</sup> P. ALBERTINI, Les collectivités locales et l'environnement, AJDA, 1993, p. 835

chargées de la surveillance de la qualité de l'air prévus l'article 3 de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie<sup>268</sup>. Ces considérations devraient conduire au renforcement de ses compétences en termes de participation et d'orientation des politiques régionales. Néanmoins, abstraction faite au partage de compétences ou du concours avec d'autres collectivités territoriales, les compétences transférées aux régions en matière d'environnement restent limitées. Elles ont toutefois un pouvoir d'initiative pour la création des parcs naturels régionaux. Ces derniers sont de véritables instruments de mise en valeur des espaces naturels, ils participent aux actions de protection de l'environnement, « d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. À cette fin, ils ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux. Ils constituent un cadre privilégié pour les actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel<sup>269</sup>».

Aussi, faudrait-il noter que la région délimite le périmètre du parc naturel régional et élabore le projet de charte du parc. La charte est opposable à tous les acteurs locaux qui doivent garantir le respect des prescriptions contenues dans celle-ci. Cette position a été rappelée par le CE, dans l'arrêt Commune d'Epinay-Champlâtreux, qui a censuré une décision de la cour administrative d'appel de Versailles pour absence d'exactitude des faits. En effet, le Conseil d'État a été saisi d'une demande d'annulation de la décision de la cour administrative d'appel de Versailles qui devait se prononcer sur la délibération du conseil municipal approuvant la révision du POS. Cette révision devait permettre d'implanter sur le territoire du parc, une carrière à ciel ouvert, un centre de stockage de déchets industriels banals, une déchetterie publique et un centre de tri de déchets non dangereux<sup>270</sup>.

La région peut prendre l'initiative de classer en réserve naturelle, de sa propre initiative ou à sa demande, un site dont l'intérêt écologique appelle une gestion particulière lorsque notamment les besoins de préservation des espaces et des

---

<sup>268</sup> Article 10 de la loi 1995-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

<sup>269</sup> Article L 333-1 du code de l'environnement.

<sup>270</sup> CE 12 févr. 2014, Commune d'Epinay-Champlâtreux, req. n° 357215, site du CE 21 février 2014.

espèces, de maintien de la diversité biologique apparaissent sensible face l'exploitation par l'homme de l'environnement<sup>271</sup>. Le projet de classement d'un site en réserve naturelle par le conseil régional doit être déposé pour avis au conseil scientifique régional du patrimoine naturel. La coopération transfrontalière est une stratégie permettant à la région de signer des conventions de protection de l'environnement avec des collectivités étrangères. L'environnement ignore par nature les considérations frontalières, dans le cas des pollutions notamment. Les régions peuvent donc, dans le respect « *des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement*<sup>272</sup> ».

La mise en œuvre de la coopération décentralisée permet la participation de la région à l'équipement des collectivités étrangères notamment en réseaux d'assainissement, pour le traitement des déchets, la conservation des sites et paysages<sup>273</sup>. L'environnement et l'aménagement du territoire constituent dans ce cadre les principales préoccupations des parties à la convention. Le code de l'urbanisme prévoit la possibilité pour les régions d'élaborer des prescriptions en matière d'aménagement et d'urbanisme<sup>274</sup>. L'inventaire du patrimoine paysager sur le territoire de la région peut aussi être confié à la région si elle en fait la demande.

On assiste à la décentralisation des plans régionaux pour la qualité de l'air par la loi relative à la démocratie de proximité qui opère un partage de pouvoir entre l'État et la région. La loi confie aux régions la compétence d'élaborer conjointement avec l'État le plan régional pour la qualité de l'air (PRQA) qui, depuis la loi Grenelle II est remplacé par le schéma régional du climat de l'air et de l'énergie (SRCAE)<sup>275</sup>. Les schémas régionaux éoliens sont rendus obligatoires dans toutes les régions permettant ainsi d'atteindre les objectifs fixés au chapitre IV de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Les schémas régionaux éoliens sont annexés aux schémas régionaux du climat de l'air

---

<sup>271</sup> Article L332-1 du code de l'environnement.

<sup>272</sup> Article L 1115-1 du code général des collectivités territoriales

<sup>273</sup> R. ROMI, La région et l'administration de l'environnement : Des potentialités à développer, AJDA 1990, p. 457

<sup>274</sup> Article L 146-1 du code de l'environnement

<sup>275</sup> Article 62 de la loi 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010 p. 12905

et de l'énergie.

Il s'y ajoute que l'article 33 de la loi sur l'eau de 1992 modifiant l'article 5 de la loi du 22 juillet 1983 donne compétence à la région pour la création « *des canaux et des ports fluviaux sur ces canaux et pour aménager et exploiter les voies navigables et les ports fluviaux situés sur les voies navigables qui lui sont transférées par décret en Conseil d'État sur proposition du conseil régional intéressé* ». L'évolution tant attendue est intervenue en 2003 avec la création d'un domaine public fluvial des collectivités territoriales<sup>276</sup>. Ainsi, dans l'exercice de sa mission, la région peut favoriser la prise en compte des préoccupations environnementales dans l'élaboration des schémas de préservation et d'exploitation.

Dans le but de renforcer le rôle des régions dans la prise en compte des exigences de protection de l'environnement, la loi relative à la démocratie de proximité ouvre une possibilité d'expérimenter la gestion des ports maritimes et des aérodromes. A cette occasion, la région aménage, entretient et exploite les ports d'intérêt national<sup>277</sup>. Les politiques nationales de lutte contre les déchets se traduisent par des prescriptions dont le respect conduit à atteindre les objectifs prévus à l'article L541-1 du code de l'environnement<sup>278</sup>. Ces objectifs déterminent les prescriptions contenues dans les plans régionaux d'élimination des déchets industriels, dont l'élaboration relève de la compétence de la région. Chaque région doit se doter d'un tel plan garantissant la conformité des actions relatives des déchets aux exigences de protection de l'environnement confortées par la surveillance de la commission européenne<sup>279</sup>.

---

<sup>276</sup> Article 56 de la loi 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels, JORF n°175 du 31 juillet 2003 page 13021.

<sup>277</sup> Article 104 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF du 28 février 2002 p. 3808. Il est important de remarquer que la police portuaire appartient à l'Etat, c'est seulement la compétence de gestion qui est transférée à la région ou aux groupements de régions qui en font la demande. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales élargit ses possibilités à toutes les collectivités territoriales.

<sup>278</sup> Article L 541-1 du code de l'environnement.

<sup>279</sup> CJCE 2 mai 2002, Commission c/ République française, Affaire C-292/99, Rec. I-4097. Dans cette décision, la cour condamné l'Etat français pour défaut de couverture de son territoire par des plans régionaux d'élimination des déchets industriels considéré comme manquement aux obligations tirées des directives de l'Union relatives aux déchets.

Aussi la région concourt depuis 1983 avec l'État, à la protection de l'environnement et du cadre de vie. Les contrats de projet État/Région en constituent une illustration parfaite dans la mesure où la collectivité régionale signe des conventions avec l'État pour la coordination de leurs actions impliquant la prise en compte du paramètre environnemental tel qu'identifié par les schémas régionaux<sup>280</sup>.

C'est un outil qui permet à la région d'établir un programme pluriannuel des priorités de protection de l'environnement<sup>281</sup>. Cependant la remarque faite est que les contrats de projets État/Région s'attachent peu à la protection de l'environnement. En effet, l'objectif recherché concerne plutôt l'aménagement du territoire en essayant de favoriser le développement économique dans certaines zones. La protection de l'environnement apparaît accessoire dans cette logique de coordination des actions entre l'État et la région. L'espoir est en tout état de cause admis du fait de potentiels dont dispose la région en matière de planification<sup>282</sup>.

Car il faut le préciser, la diversité des compétences ne garantit pas une protection de l'environnement. Mais elle peut nécessiter l'attribution d'un pouvoir de police pour réglementer les secteurs qui en ressentent le besoin. Tel est d'ailleurs le combat que mène la région et qui mérite notre attention.

### ***B- La région en quête d'un pouvoir de police en matière d'environnement***

Les capacités de planification de la région lui font occuper une place importante dans l'architecture institutionnelle de gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Il est donc excessif de minimiser les compétences acquises progressivement par la collectivité régionale depuis l'amorce de la répartition des compétences de 1983 sachant que de plus en plus, sur un territoire étendu, des politiques de gestion de l'environnement s'élaborent à travers un partenariat entre les acteurs concernés. La collectivité régionale a su exploiter ses attributions en

---

<sup>280</sup> R. ROMI, B. TOMASI, Aides économiques régionales et développement durable, Petites affiches, 24 janvier 1996 n° 11, P. 23

<sup>281</sup> A. HUBERT-MESNARD, L'obligation générale de prise en compte de l'environnement, Encyclopédie des collectivités locales, chap. II, folio n° 5443.

<sup>282</sup> J.-F. AUBY, L'Europe des régions, AJDA 1990, p. 208

matière d'environnement de façon satisfaisante. La logique territoriale du schéma d'aménagement et de développement du territoire consiste à fixer les orientations que doit adopter la région pour progresser vers la voie du développement durable.

C'est ainsi que le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire procède à la définition des objectifs de relocalisation des équipements, infrastructures ainsi que des services d'intérêt général dans le but de contribuer au sein de la région, « au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté. En prenant en considération les dimensions interrégionale et transfrontalière, il fixe aussi les objectifs relatifs à la réhabilitation des espaces dégradés en plus de la protection et la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages ainsi que du patrimoine naturel et urbain<sup>283</sup> ».

Un autre fait marquant dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques régionales de protection de l'environnement s'avère être la présence des associations de protection de l'environnement au sein du comité régional de l'environnement nonobstant celles siégeant dans les collèges régionaux du patrimoine, des sites et des paysages. La collectivité régionale est en effet dotée de compétences consultatives. Elle est ainsi saisie pour avis par les structures de l'État pour l'élaboration des instruments d'aménagement. On note la représentation des élus régionaux au sein du conservatoire du littoral ainsi que de la commission locale de l'eau<sup>284</sup>. Le partenariat institutionnel est aussi ressenti à travers la consultation du conseil régional pour l'élaboration du schéma de mise en valeur de la mer, du SAGE, du SDAGE ainsi que d'autres documents de planification sectorielle.

Il est légitime de se poser des questions sur le degré de volonté de décentralisation en matière de gestion de l'environnement. En effet, la répartition des compétences met en évidence une imbrication entre les pouvoirs d'initiatives et les consultations. En effet, on note plus un véritable partage et un concours de compétences qu'une réelle répartition. Quand il intervient en amont pour exercer une compétence en matière d'environnement, le conseil régional doit pour adopter

---

<sup>283</sup> Article 34 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JORF du 9 janvier 1983 p. 215

<sup>284</sup> Article 5 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JORF n°3 du 4 janvier 1992 page 187.

un plan consulter les collectivités territoriales concernées et recueillir l'approbation du représentant de l'État. C'est le cas des parcs naturels régionaux qui sont créés par décret en Conseil d'État<sup>285</sup>. C'est aussi le cas de l'élaboration conjointe des politiques de protection de l'air à travers le SRCAE<sup>286</sup>.

C'est également le cas des réserves naturelles dont le classement par la région nécessite une demande auprès des services de l'État. C'est d'ailleurs toute la quintessence de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 2 février 1995 disposant que les collectivités territoriales, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences participent depuis les années 1980 à la protection de l'environnement, en collaboration avec les services de l'Etat.

On se permet en outre de s'interroger sur l'insuffisance des moyens juridiques face à l'accroissement des compétences régionales devant favoriser la mise en avant des préoccupations environnementales<sup>287</sup>. En effet, en tant qu'acteur majeur dans la coordination des politiques locales, il est tout aussi curieux de constater l'absence de pouvoir de police du président du conseil régional pour garantir l'ordre public environnemental. On note que la situation du président du conseil régional est nettement différente de celle du maire et du président du conseil général. En effet, l'exécutif de la commune bénéficie de pouvoirs de police générale et spéciale et avec le législateur du 2 mars 1982, le président du conseil général dispose de pouvoir de police en réalité moins étendus que ceux du maire. En revanche, l'exécutif régional ne détient ni un pouvoir de police administrative générale, ni un pouvoir de police spéciale<sup>288</sup>.

On constate ce manque de reconnaissance du pouvoir de police notamment dans la gestion des parcs naturels régionaux, dans la gestion des ports fluviaux. Il n'existe ni un pouvoir de police générale ni un pouvoir de police spéciale au profit de l'exécutif régional. On remarque une nette inadaptation entre le pouvoir d'élaborer

---

<sup>285</sup> Y. JEGOUZO, J. LAMARQUE, Charte de création des parcs naturels régionaux, RDI 1993 p. 59

<sup>286</sup> Voir le décret n° 2011-678 du 16 juin 2011 relatif aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, JORF n°0140 du 18 juin 2011 p. 10432

<sup>287</sup> J.-M. PONTIER, Les nouvelles compétences de la région, AJDA 2004, p. 1968.

<sup>288</sup> J.-M. PONTIER, la limitation du pouvoir unilatéral des régions, Encyclopédie des collectivités territoriales chapitre 7, folio 1788.



des plans de gestion de l'environnement et une absence de pouvoir de police pour veiller au respect des prescriptions contenues dans les plans, programmes ou schémas. Cette situation est en parfaite incohérence avec le rôle de coordonnateur qu'assume la région au niveau territorial.

On pourrait espérer un changement d'orientation juridique qui conduirait au renforcement des pouvoirs du président du conseil régional et des compétences du conseil régional. En effet, avec la réforme des collectivités territoriales, de nombreux transferts de compétences sont prévus au bénéfice de la région. Il pourrait s'agir des compétences relatives à la voirie, au transport non urbain, au développement économique etc. L'efficacité de son action permettrait la reconnaissance d'un pouvoir de police au moins spéciale pour l'exercice des compétences notamment en matière de circulation et de stationnement.

En outre, dans le but d'impulser le développement au niveau national, l'Etat a largement misé sur les collectivités locales pour relayer les actions auprès des administrés<sup>289</sup>. La question de l'administration territoriale de l'environnement fait apparaître une complexité dans l'adoption des décisions<sup>290</sup>. En effet, la répartition des compétences figurant dans la loi du 7 janvier 1982 réduit les intervenants dans le domaine de l'environnement à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements (ETS) publics. Pour mieux appréhender la gestion locale de l'environnement, il faut toutefois prendre également en compte les interactions qui découlent des relations entre les collectivités et leurs groupements. La dynamique de la décentralisation a sûrement fait ses preuves avec l'urbanisme réservé aux communes mais on note de plus en plus la prédominance de l'Etat qui concourt avec les collectivités à la protection de l'environnement.

---

<sup>289</sup> Article L 1111-2 du code général des collectivités territoriales

<sup>290</sup> A. HUBERT-MESNARD, L'administration de l'environnement, Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 2, folio n° 5443.

## ***CONCLUSION SECTION 1***

On note que région, département, commune et groupement de communes ont chacun en ce qui les concerne, une palette de compétences qu'ils doivent mettre en œuvre pour contribuer à la lutte contre le changement climatique, à l'érosion de la biodiversité notamment. L'enjeu est énorme mais on ne saurait minimiser les compétences locales car il ne s'agit pas tout simplement d'avoir des attributions en la matière. Encore faudrait-il disposer des moyens de mise en application renforcés par une volonté politique.

## **SECTION 2 : L'ARTICULATION DES INTERVENTIONS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES AVEC LES COMPETENCES DE L'ETAT**

Les rapports existant entre les acteurs de la gestion de l'environnement incluent donc nécessairement, au-delà des collectivités territoriales, l'État qui joue indiscutablement une partition dans la gestion décentralisée et la protection de l'environnement<sup>291</sup>. La place de l'État manifesté par l'omniprésence du préfet dans la gestion décentralisée de l'environnement est ainsi évidente (paragraphe 1). Les coopérations possibles se diversifient alors en traversant les frontières communales, départementales et régionales pour permettre des relations de collaboration avec l'Etat<sup>292</sup> à travers les institutions déconcentrées de l'environnement, dans l'intérêt général de l'environnement. Mais de plus en plus, on assiste à la dynamique de recentralisation de la gestion de l'environnement (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : L'omniprésence du préfet dans la mission locale de gestion de l'environnement dans les politiques publiques**

La décentralisation de l'environnement suppose la responsabilisation des collectivités territoriales dans la mission de protection du patrimoine environnemental. Mais l'analyse des domaines et de la réglementation locale en matière d'environnement met en évidence, malgré la décentralisation et grâce à la déconcentration, la prédominance du Préfet à travers ses pouvoirs de police spéciale (I) ainsi que son rôle de coordonnateur des actions du gouvernement(II).

#### **I- L'important rôle de la police spéciale du préfet en matière d'environnement**

Paradoxalement, la protection de l'environnement malgré la décentralisation est un

---

<sup>291</sup> G. MARCOU, Les collectivités locales dans les constitutions des Etats unitaires en Europe, Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel, 01 janvier 2014 n° 42, P. 63

<sup>292</sup> N. DANTONEL-COR, Fonctionnement du conseil général, Encyclopédie des collectivités locales, chapitre3, folio 1642.

des domaines de prédilection du préfet qui apparaît comme l'autorité environnementale au niveau local<sup>293</sup>. Il y dispose de plus de pouvoirs qui lui permettent d'intervenir dans le domaine de l'eau, de la pêche, de la chasse, des installations classées, du bruit, des déchets, de la protection de la nature<sup>294</sup>. L'exercice des pouvoirs produit des interactions nous conduisant à remarquer la suprématie de la police environnementale du préfet dans les politiques publiques locales (A). Aussi faudrait-il procéder à l'analyse de la mise en œuvre de la police spéciale du préfet pour la protection de l'environnement qui peut entraîner des imbrications avec les polices spécifiques attachées à certains domaines de l'environnement (B).

### *A- La suprématie de la police spéciale environnementale du préfet dans les politiques publiques locales*

L'importance de ses pouvoirs de lutte contre les pollutions et pour la protection des espaces le place au centre des mesures en faveur de l'environnement à travers la mise en œuvre de son pouvoir de police spéciale en la matière, ce qui crée inévitablement des interactions avec les politiques menées par les collectivités locales en matière de lutte contre les pollutions, les nuisances ainsi que pour la protection des écosystèmes, qu'elles doivent en prendre compte dans l'exécution de leurs décisions<sup>295</sup>. En effet, il est de jurisprudence constante que la mise en œuvre de la police spéciale des installations classées par le préfet fait obstacle à l'exercice par le maire de ses prérogatives générales<sup>296</sup>. Cette exclusion se justifie par le regroupement des services techniques et financiers de l'Etat autour du préfet qui de ce fait dispose des données techniques nécessaires à la lutte contre toute atteinte à l'environnement en garantissant la conciliation des intérêts économiques et sociaux avec les exigences de protection de l'environnement et la santé humaine<sup>297</sup>.

---

<sup>293</sup> C. VIGOUROUX, Sur le droit des installations classées pour la protection de l'environnement, AJDA 1994, p. 596

<sup>294</sup> TA de Caen, 23 décembre 2008, AJDA 2009, p. 655.

<sup>295</sup> Ph. LAGRANGE, La combinaison des polices en matière d'environnement, RFDA 2005, p. 173

<sup>296</sup> CE, 22 janv. 1965, Cts Alix, Lebon p. 44, CE, 15 janv. 1986, Sté Pec-Engineering, AJDA 1986, p. 191 ; CE, 9 sept. 1998, M. Mairesse, req. n° 162678

<sup>297</sup> Y. RAZAFINDRATANDRA et J.-L. SEVEQUE, Sites pollués et potentiellement pollués, Identification et contrôle juridique et technique, Victoires Editions, p. 85

Il est donc préférable que le maire n'intervienne pas, le préfet disposant pour exercer ses pouvoirs de police spéciale des moyens de l'État, autorité plus appropriée pour protéger et assurer la gestion de l'environnement. Il s'agit de l'effacement de la police du maire face à la multiplication des polices spéciales du préfet. Une des rares possibilités offertes au maire en matière d'installations classées dépend de la gravité et l'imminence du danger<sup>298</sup>.

Il faut dire que l'encadrement des activités des ICPE demeure le domaine de prédilection du préfet. La loi de 1976 place sous son contrôle et sa surveillance les exploitations de carrières, *«les usines, ateliers, dépôts, chantiers, et d'une manière générale les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments»*<sup>299</sup>.

Par ailleurs, en tant qu'autorité par essence de lutte contre les risques, le préfet soumet les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soit au régime d'enregistrement<sup>300</sup>, soit déclaratif, soit à l'autorisation. Il importe de préciser que la nomenclature des ICPE est composée de 420 rubriques. On y retrouve 500.000 ICPE parmi lesquelles 41.000 qui relèvent du régime d'autorisation<sup>301</sup>.

La déclaration (450.000 ICPE) et l'enregistrement (3.120 ICPE) constituent aussi des régimes applicables à certaines ICPE. Précisons que les ICPE immobilières sont exclusivement concernées par la législation des ICPE<sup>302</sup>. Le préfet classe l'installation dans la catégorie la plus contraignante en cas d'imprécision sur les caractéristiques de celle-ci. Pour les besoins de prévention des risques industriels,

---

<sup>298</sup> J.-P. BOIVIN, Les installations classées, Ed. Moniteur, 2003, p. 75

<sup>299</sup> Loi n° 76-633 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, JORF du 20 juillet 1976 p. 4320 et article L 511-1 du code de l'environnement

<sup>300</sup> Article L 512-7 à L 512-7-7 du code de l'environnement.

<sup>301</sup> C. VIGOUROUX, Sur le droit des installations classées pour la protection de l'environnement, AJDA 1994, p. 596, <http://www.actu-environnement.com/ae/news/ICPE-statistiques-chiffres-cles-inspection-23816.php4>

<sup>302</sup> TA Paris 12 décembre 1984, Association Greenpeace, AJDA 1985, p. 240

le préfet exige la mise à jour des analyses et études d'une installation déjà opérationnelle.

En outre, il importe de préciser que l'administration des installations classées est apparue au ministère de l'intérieur avant d'être transférée à celui de l'industrie. En 1971 elle est placée sous l'autorité du ministère de l'environnement. Avec la direction de la prévention des pollutions et des nuisances, elle a fortement contribué, grâce à son influence, à la professionnalisation du ministère de l'environnement. En 1992 avec l'institution d'une direction de l'eau, la direction de la prévention devient direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR). C'est le préfet qui est chargé de veiller à la mise en application de ce droit technique au niveau local. Il peut compter sur l'appui des directions régionales de l'environnement (DIREN)<sup>303</sup>.

Par ailleurs, les pouvoirs du préfet varient en fonction du régime auquel est soumise l'ICPE. Ainsi le code de l'environnement prévoit le régime d'autorisation pour les installations classées susceptibles de porter atteinte aux objectifs visés à l'article L 511-1 du même code. L'autorisation signifie que la demande sera soumise pour étude au préfet ou encore au ministre de l'environnement. Il s'y ajoute que l'autorisation n'est accordée que si ces atteintes ou inconvénients sont prévisible par des décisions de police du préfet. Ce dernier peut subordonner son accord à l'ouverture d'une ICPE, au respect de certaines conditions notamment l'éloignement par rapport aux immeubles ou habitations occupés par des tiers, ou encore l'éloignement de l'installation aux établissements recevant du public, aux cours d'eau, aux voies de communication. L'arrêté préfectoral peut exiger l'éloignement de l'installation par rapport aux zones destinées à usage d'habitation par les documents d'urbanisme opposables, il prend aussi en considération, les capacités financières et techniques du demandeur d'autorisation lui permettant de mener son projet en observant le respect des intérêts protégés par les dispositions de l'article la loi relative aux installations classées pour la protection de

---

<sup>303</sup> C. VIGOUROUX, Sur le droit des installations classées pour la protection de l'environnement, AJDA 1994 p. 596. Il faut préciser qu'en 2008 deux directions sont venues hériter des attributions de la DPPR. Il s'agit de la direction générale de l'énergie et du climat(DGEC) et de la direction générale de la prévention des risques(DGPR).

l'environnement<sup>304</sup>. Ces dernières devront lui permettre de bien procéder à l'appréciation des éventuelles atteintes aux intérêts visés par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 juillet 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement.

C'est le préfet qui accorde l'autorisation après enquête publique relative aux incidences éventuelles du projet et après avis des conseils municipaux intéressés<sup>305</sup>. Il importe de préciser qu'« *une commission départementale est également consultée, elle peut varier selon la nature des installations concernées et sa composition, fixée par décret en Conseil d'État. Elle inclut notamment des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des professions concernées, des associations de défense de l'environnement et des personnalités compétentes. L'autorisation est accordée par le ministre chargé des installations classées, après avis du conseil supérieur des installations classées, dans le cas où les risques peuvent concerner plusieurs départements ou régions* »<sup>306</sup>. L'institut national de l'origine et la qualité est consulté dans les conditions prévues à l'article L 512-6 du code de l'environnement. Aussi le représentant de l'État dans le département fixe les conditions nécessaires à l'installation et à l'exploitation dans le but de protéger l'environnement<sup>307</sup>.

La police du préfet s'exerce aussi sur les ICPE soumises à déclaration. Il s'agit des ICPE qui ne sont pas dangereuses pour l'environnement, ou dont le risque d'affecter l'environnement est minime. Mais il existe en outre des règles générales applicables pour préserver l'environnement<sup>308</sup>. En effet, l'exploitation d'une ICPE soumise à déclaration est subordonnée à une déclaration effectuée auprès du préfet faisant état de toutes les informations relatives notamment aux techniques d'évacuation des eaux résiduaires, l'évacuation des déchets liés à l'exploitation. Pour y donner suite, un complément de dossier pourrait être demandé le cas échéant. Puis, un récépissé de la déclaration est délivré par le préfet, accompagné

---

<sup>304</sup> Article 3 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement

<sup>305</sup> Article L 512-2 du code de l'environnement

<sup>306</sup> Article 5 de la loi n° 76-633 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, JORF du 20 juillet 1976 p. 4320

<sup>307</sup> Article 6 de la loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, JORF du 20 juillet 1976 p. 4320

<sup>308</sup> Article L 512-8 du code de l'environnement.

des prescriptions régissant l'activité de l'installation. Cette décision intervient après l'avis du conseil départemental de l'hygiène<sup>309</sup>.

Les pouvoirs de police du préfet lui permettent de prendre toutes les mesures afin de garantir la conformité des ICPE soumises à déclaration avec les prescriptions générales applicables à cette catégorie<sup>310</sup>. Ces prescriptions sont jointes au récépissé déclaratif. Il importe de préciser que les arrêtés préfectoraux interviennent après avis de la commission départementale de l'environnement et des risques sanitaires technologiques. Mais on note à partir du code de l'environnement, que certaines catégories d'installations qui relèvent de la section 3, chapitre II, titre 1<sup>er</sup> du livre V, et qui sont définies par décret en Conseil d'Etat selon les risques qu'elles présentent, peuvent être soumises à des contrôles permanents, qui permettent à l'exploitant de s'assurer que son activité est conforme aux conditions requises par la réglementation. Les charges découlant des contrôles sont supportées par l'exploitant<sup>311</sup>.

Le Préfet voit ses pouvoirs renforcés afin d'assurer le respect des engagements internationaux de l'Etat, dont les politiques locales ne sont que le reflet de leur mise en œuvre. Un équilibre doit être recherché entre les pouvoirs du ministre de l'environnement pour qui les priorités résident dans le développement économique et social et ceux du représentant de l'Etat garant de la légalité notamment écologique. Ainsi pourra-t-on non pas seulement assurer une information des services de la préfecture mais ces derniers encadreront l'étude d'impact des projets soumis à ce régime préventif, ce qui permettra d'identifier les éventuelles atteintes à l'environnement ainsi que de dégager des propositions de solutions de substitution pour limiter les inconvénients. Il faut souligner que les collectivités locales intéressées sont saisies par le préfet pour recueillir leur avis avant d'autoriser l'installation de l'établissement. L'arrêté d'autorisation fixe les conditions d'exploitation ainsi que les moyens d'analyse et les mesures de sûreté à adopter en cas de péril. L'autorité de police est compétente pour délimiter autour des ICPE des périmètres de protection dans lesquels l'activité est soit limitée soit

---

<sup>309</sup> A. BEZIZ-AYACHE, Ouverture des installations classées, Répertoire de droit pénal et procédure pénal, Avril 2007.

<sup>310</sup> Article L512-12 du code de l'environnement

<sup>311</sup> Article L512-11 du code de l'environnement



interdite, dans le but de maintenir l'équilibre entre les activités socio-économiques et l'environnement.

Il existe une troisième catégorie d'ICPE, celles soumises à enregistrement ou à autorisation simplifiée<sup>312</sup>. Il s'agit d'installations susceptibles de constituer un danger grave pour l'environnement dont l'édiction de dispositions spécifiques conduit à écarter les atteintes préalablement identifiées<sup>313</sup>. D'ailleurs, l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement innove en prévoyant un troisième régime d'installations classées : celui de « l'enregistrement ». Cette nouveauté est permise par l'article 27 de loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement public et privé à modifier le régime relevant de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976. Elle doit aboutir à rééquilibrer les actions étatiques, les orientant ainsi à la surveillance des projets sensibles pour l'environnement<sup>314</sup>.

Pour les ICPE soumises à déclaration, c'est le ministre de l'environnement qui fixe les règles générales et le demandeur doit faire une déclaration à la préfecture avant l'installation de l'établissement. La délivrance du récépissé implique la communication des exigences environnementales auxquelles le demandeur se doit de conformer. Dans la mise en œuvre de ses pouvoirs de police, le préfet dispose de pouvoirs relatifs au contrôle et à la surveillance du fonctionnement de l'ICPE. Il doit s'assurer que le dispositif mis en place garantit le respect des prescriptions relatives à la lutte contre les accidents ou risques relevés lors de la conception. Dans cette rubrique, le préfet dispose de pouvoirs qui garantissent, en cas de pollution, la remise en état du site en exigeant des mesures de dépollution de la part de l'exploitant. La police des installations classées pour la protection de l'environnement s'applique aux établissements commerciaux dans le but d'atteindre l'objectif visé à l'article L 511-1 du code de l'environnement même si les dangers encourus sont minimes. Il s'agit là du régime de déclaration auquel sont

---

<sup>312</sup> J.-H. ROBERT, Installations classées pour la protection de l'environnement, RSC 2011, p. 844.

<sup>313</sup> J.-P. BOIVIN, Le régime de l'enregistrement des installations classées, AJDA 2010, p. 1070

<sup>314</sup> B. HAGEGE-RADUTA, La mise en place d'un nouveau régime d'enregistrement applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement, Petites affiches, 12 août 2009 n° 160, p. 5

soumis certains ICPE<sup>315</sup>. Les prescriptions générales dont le respect permet la protection de l'environnement sont établies par le préfet.

En outre, s'il s'avère que les prescriptions générales ne sont pas efficaces pour garantir la protection de l'environnement, le préfet se doit d'édicter des mesures spécifiques dont la finalité est de compléter la réglementation. La déclaration ou l'autorisation par le préfet d'une ICPE permet l'exploitation par les industriels d'un milieu en relation directe ou indirecte avec l'environnement et les ressources naturelles. C'est pourquoi, les moyens techniques et financiers dont disposent les services de l'État doivent être mis en œuvre pour assurer la santé publique et celle de l'environnement.

Mais en tout état de cause, le récépissé de déclaration est délivré avec les prescriptions qui s'imposent<sup>316</sup>. L'intervention de services divers rend la procédure des ICPE complexe et longue par ricochet. C'est ainsi qu'une simplification a été introduite par l'ordonnance de 2014 n° 2014-355 dont le but est de parvenir à rassembler autour de la procédure d'autorisation, toute autre procédure faisant intervenir les services de l'État pour l'exécution du projet. Une seule demande est alors introduite auprès du préfet qui prendra la seule décision qui en découlera<sup>317</sup>.

Il faut préciser que le champ d'application de cette ordonnance fut limité à certaines ICPE notamment celles de production d'électricité ou du biométhane à partir du biogaz, soumises à autorisation. On note comme ce fut le cas avec la loi de 1976 sur les ICPE une prise en compte des équilibres économiques en évitant aux industriels une procédure longue et complexe avec l'augmentation des dépenses inhérentes. La gestion de l'environnement devant être conciliée avec les exigences économiques et sociales, les charges supportées par les ICPE doivent

---

<sup>315</sup> Article L 512-8 du code de l'environnement

<sup>316</sup> S. DELIANCOURT, Quels sont les moyens opérants lorsque le préfet met en demeure l'exploitant d'une installation classée de respecter les prescriptions applicables, AJDA 2011, p. 2018.

<sup>317</sup> Voir l'ordonnance n°2014-355 du 20 mars 2014 JORF du 21 mars 2014, en application de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le gouvernement à simplifier et à sécuriser la vie des entreprises. L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance délimite le champ d'application de cette autorisation unique du préfet simplifiant la procédure. Cette dernière est introduite à titre expérimental dans les régions de Basse Normandie, Bretagne, Champagne Ardenne, Franche-Comté, Midi-Pyrénées, Nord Pas-de-Calais et la région Picardie.

tenir compte des capacités financières du demandeur.

La directive n° 84/360 du 28 juin 1984 trouve ici sa pleine application en ce sens qu'elle prohibe les mesures excessives que pourraient supporter les industriels<sup>318</sup>. Le caractère préventif des politiques de protection de l'environnement exige que soit suivie l'installation ou la transformation de tout établissement industriel. La police spéciale de l'environnement se manifeste à travers les restrictions imposées aux ICPE en tenant compte des données scientifiques dont la méconnaissance altère la santé de l'homme et de l'environnement. La police spéciale du préfet est un moyen de lutte contre les dérives environnementales pour agir sans contrebalance dans l'intérêt de l'environnement et de façon unilatérale<sup>319</sup>.

Toutes les données recueillies lors des études de risques ou de dangers doivent être exploitées et le cas échéant servir de base aux politiques de prévention des nuisances relatives aux ICPE. En outre, la compétence du préfet est à ce niveau liée dans la mesure où il respecte et fait respecter les prescriptions édictées pour l'utilisation rationnelle des ressources naturelles ainsi que pour la lutte contre les pollutions de toute nature<sup>320</sup>. L'autorisation est alors refusée si par exemple un avis défavorable est émis par le conseil d'hygiène.

Le Préfet, en vertu de son pouvoir de contrôle et de surveillance des ICPE, peut procéder par arrêté à la fermeture ou à la suspension de l'établissement en cas de nuisances dont la gravité s'est avérée incompatible avec la préservation de la santé et de l'environnement<sup>321</sup>. Le caractère réel de l'autorisation transparaît à travers le recours au mécanisme de la caution, versée au départ par l'exploitant. En effet, que ce soit après l'autorisation initiale ou après l'autorisation de changement d'exploitant des ICPE définies par décret en CE qui font apparaître des risques

---

<sup>318</sup> Directive n° 84/360/CEE du 28/06/84 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles, JOCE du 16 juillet 1984. Ce texte fut abrogé depuis le 30 octobre 2007 par l'article 20 de la directive n° 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008, JOUE n° L 24 du 29 janvier 2008.

<sup>319</sup> CE Sect. 20 janvier 1978, Syndicat national de l'enseignement agricole public, Lebon p. 22. Cette jurisprudence fait état du principe de la non contractualisation de la police. Confirmée par la décision du CE 8 mars 1985, Association Les amis de la Terre, Lebon p. 73. On ne saurait faire appel aux dispositions du contrat pour réglementer ce qui entre dans le domaine des pouvoirs de police.

<sup>320</sup> CE 14 Novembre 2008, n° 297275, Recueil Lebon 2008.

<sup>321</sup> CE 13 février 2012, AJDA 2012, p. 297.

pour l'environnement notamment des carrières, des installations de stockage des déchets, la mise en activité doit être précédée d'un dépôt de garanties financières. Ces dernières ont pour but, selon la nature des risques liés à la survenance d'accident, d'assurer non seulement le contrôle et la surveillance du site mais aussi de maintenir la sécurité de l'ICPE et de faciliter éventuellement l'accès en cas d'accident. Mais elles ne servent en aucun cas de fonds d'indemnisation des victimes de pollutions ou d'accidents occasionnés par l'ICPE<sup>322</sup>.

Ajoutons que la police spéciale des installations classées confère au préfet le pouvoir de contrôle et de surveillance nocturne afin de s'assurer du respect des prescriptions afférentes. Ce pouvoir de coercition est réaffirmé par la CAA de Nantes dans son arrêt M. GOUPIL et M. BRUNET-BEAUMEL<sup>323</sup> et s'exerce en amont et en aval de l'autorisation. Les exigences de protection de l'environnement imposent que le projet d'installation ou encore le contenu du dossier soit en mesure de se conformer à la réglementation. L'exploitant doit convaincre le préfet de sa capacité à offrir les garanties nécessaires pour pallier toute atteinte originaire de l'exploitation.

La capacité technique et financière de l'exploitant doit être à même d'assurer l'incorporation légale du projet dans l'environnement, la réparation ou la remise en état en cas d'atteinte<sup>324</sup>. Tel est ce qui ressort de la décision de la CAA de Lyon qui estime qu'*«il appartenait au préfet de s'assurer que compte tenu de la rentabilité de l'opération, le coût des mesures envisagées par la société Orgachim pour limiter et compenser les inconvénients de l'unité de fabrication de produits chimiques qu'elle se proposait d'exploiter sur la commune de Pontaumur n'apparaissait pas manifestement tel qu'il rende impossible leur mise en œuvre...»*<sup>325</sup>.

L'encadrement par le préfet des actions ayant des incidences néfastes sur l'environnement au moyen de prescriptions spécifiques, à travers la police spéciale

---

<sup>322</sup> Article 4-2 de la loi n° 76-633 du 19 juillet 1976 relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement. La caution passe par la consignation de la somme. La garantie financière est un moyen que le préfet pourrait être amené à utiliser en cas d'accident, d'incendie ou en cas d'irrégularité dans l'établissement. Elle garantit la remise en état du site.

<sup>323</sup> CAA Nantes 10 octobre 1990, M. Goupil et M. Brunet-Beaumel c/ Ministre chargé de l'environnement, AJDA 1991, p. 131

<sup>324</sup> CAA Lyon 22 mars 1993, n° 91LY01050, Ministre de l'Environnement c/ Sté Orgachim,

<sup>325</sup> Décision précitée de la CAA de Lyon

des ICPE, met en lumière les interactions existant entre les compétences des collectivités territoriales en matière de protection de l'environnement et celles du préfet<sup>326</sup>. En effet les stations d'épuration d'une commune ou d'un groupement de communes doivent se conformer aux prescriptions de police des ICPE. L'exploitation de la nature étant potentiellement sans limite, seuls des instruments juridiques solides permettront un développement durable. Pour s'assurer du respect des instruments juridiques, le préfet pourrait contraindre l'exploitant à établir périodiquement une évaluation des risques ou une étude des dangers susceptibles d'être encourus<sup>327</sup>.

Tel est l'exposé des pouvoirs du préfet en matière d'ICPE. Mais on remarque qu'il peut exister des interactions entre les pouvoirs de police du préfet dans la gestion de l'environnement et les autres polices de l'environnement. L'intérêt juridique qu'il englobe nous amène à y porter notre réflexion.

### ***B- L'imbrication des différentes polices de l'environnement dans les politiques locales***

L'imbrication des politiques locales de protection de l'environnement transparaît par ailleurs à travers la gestion de l'eau. Ainsi concourent les collectivités territoriales avec l'État à la protection de la ressource en eau, dans l'intérêt général. Les pouvoirs du préfet se sont trouvés renforcés avec la limitation de l'intervention du maire au seul cas de péril imminent, même si la commune assure la distribution d'eau potable et l'assainissement<sup>328</sup>. La police spéciale de l'eau est réservée au préfet qui peut prendre des arrêtés de suspension ou restriction provisoire des utilisations de l'eau, pour pallier à un danger lié à la pollution de l'eau ou aux effets de sécheresse, d'inondations ou encore un risque de pénurie<sup>329</sup>.

Les mesures prises par le préfet en application de la police de l'eau prennent en

---

<sup>326</sup> J.-M. ADRIEN, Les limites du pouvoir de police du maire face à la police spéciale, AJDA 2004, p. 2039.

<sup>327</sup> CAA Nancy 10 juin 1993, n° 92NC00232, Ministre de l'Environnement c/ Sté de production de gaz liquéfiés, Tables du Recueil Lebon

<sup>328</sup> CE, 17 août 1945, De Kerouartz, Rec. CE 1945, p. 180. L'intervention du maire dans la police de l'eau rend sa décision illégale sauf en cas de péril imminent.

<sup>329</sup> Article L 211-3 du code de l'environnement.

compte la nature de l'atteinte encourue par la ressource. C'est alors que le préfet est compétent pour prendre des décisions relatives à la gestion de l'eau, sans se borner à se substituer au maire en cas de carence. La mise en œuvre des politiques de gestion de l'environnement entreprises par les collectivités territoriales se trouve limitée par l'importance des pouvoirs que concentre le préfet. La lutte contre les pollutions des eaux ne peut être invoquée par les collectivités territoriales si la police spéciale du préfet dans le domaine de l'eau est appelée à s'appliquer.<sup>330</sup> Le préfet est seul compétent pour prescrire les conditions d'utilisation de la ressource par les installations de captage et de dérivation. C'est le préfet qui délimite les périmètres de protection<sup>331</sup> et lui seul est compétent pour organiser l'utilisation des terres à proximité des espaces protégés soit en interdisant soit en limitant la culture dans le but de lutter contre la pollution des eaux.

Il importe de préciser que les installations qui n'apparaissent pas dans la nomenclature des installations classées, « *les ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques par tout exploitant, et qui conduisent à des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, restitués ou non, des changements du niveau ou du mode d'écoulement des eaux, à la destruction de frayères, de zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts, chroniques ou épisodiques, même non polluants*<sup>332</sup> » sont soumis à autorisation ou à déclaration délivrée par le préfet.

Les collectivités territoriales assurant le service d'assainissement des eaux usées ne doivent pas méconnaître la réglementation du préfet relative à l'épandage de boue, produit du traitement des eaux usées placé sous le couvert de la police spéciale de l'eau et des milieux aquatiques<sup>333</sup>.

---

<sup>330</sup> CAA Nancy, 2 août 2007, n° 05NC01255, Gaec Varennes, RD rur. 2007, p. 62. Selon la jurisprudence, la décision du maire intervenant dans le champ de la police est entachée d'irrégularité dans la mesure où elle n'est admise qu'en cas de péril imminent. En l'espèce la teneur de l'eau en nitrates destinée à la consommation n'est pas constitutive d'un péril imminent, condition d'exercice des pouvoirs de police générale. La décision du CE, 2 déc. 2009, n° 309684, Cne de Rachecourt-sur-Marne parue à la revue française de droit administratif en 2010 à la page 231 indique l'augmentation constante de la teneur en nitrates sans réaction des services du préfet constitue un danger, un péril imminent.

<sup>331</sup> P. LOGNA-PRAT, Les périmètres de protection patrimoniale et la décentralisation AJDA 2011, p. 1545

<sup>332</sup> Article L214-1 du code de l'environnement.

<sup>333</sup> CAA Nancy, 5 août 2004, n° 02NC00780, Préfet de Haute-Saône c/ Commune de Granges-la-

Les moyens mis en œuvre par le préfet doivent conduire à une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau tel qu'elle apparaît à l'article L211-1 du code de l'environnement. La police de l'eau et des milieux aquatiques exercée par le préfet constitue un instrument juridique devant permettre la satisfaction des exigences de santé, de salubrité, de sécurité publique ainsi que les exigences de qualité de l'eau potable. La police de l'eau doit tenir compte « *la vie biologique du milieu récepteur, et spécialement de la faune piscicole et conchylicole, la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations, l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, en particulier pour assurer la sécurité du système électrique, des transports, du tourisme. Elle prend aussi en considération la protection des sites, des loisirs et des sports nautiques ainsi que toutes activités humaines*<sup>334</sup> ». Il faut noter qu'il existe une articulation entre la police de l'eau et celle des ICPE.

La jurisprudence veille à l'application du principe de l'indépendance des législations sur la base d'une jurisprudence ancienne<sup>335</sup>. En effet face à la pluralité des domaines qui composent l'environnement ainsi que leur réglementation spécifique, le juge veille à ce que chaque domaine bénéficie d'un traitement souverain sans risque de confusion. A titre d'exemple, l'entreprise de pisciculture respectant les exigences de protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques n'est pas pour autant réglementée par la police de l'eau, la police des ICPE s'applique aux activités de pisciculture puisqu'elle prend largement en compte les différents secteurs de l'environnement concernés qui pourraient subir d'atteintes.

L'articulation existant entre les actions locales de l'Etat et celle des collectivités territoriales s'apparente aussi à un concours de polices au niveau de la mise en œuvre des politiques de gestion des nuisances notamment la gestion des déchets<sup>336</sup>. Le représentant de l'Etat y joue un grand rôle notamment avec la police spéciale

---

Ville. Selon la cour s'il l'épandage de boues dans la commune ne constitue pas un danger pour la santé publique, le maire ne peut être fondé à l'interdire sur le territoire de la commune.

<sup>334</sup> Article L211-1-II du code de l'environnement.

<sup>335</sup> CE, 23 févr. 1983, Parc, Rec. CE 1983, p. 79.

<sup>336</sup> F. G. TREBULLE, Précision sur le pouvoir du préfet en matière de déchets des installations classées, RDI 2007, p. 126.

des déchets industriels. En toute logique, le représentant de l'Etat qui assure le contrôle et la surveillance de l'ICPE exerce dans le même sens la police des déchets produits par ladite ICPE. Mais la rédaction de l'article L 541-3 révèle une grande ambiguïté sur l'autorité de police compétente en matière des déchets des ICPE. Il n'y a en effet pas de précision sur l'autorité compétente.

La jurisprudence a toutefois apporté une réponse en faveur du préfet. Les pouvoirs de police générale du maire découlant de l'article L 2212-2 du CGCT sont alors exclus et le maire ne saurait ordonner l'élimination des déchets alors que le préfet en garde le monopole. La police spéciale du préfet en la matière interfère et bloque toute intervention du maire dans le domaine des ICPE<sup>337</sup>. C'est d'ailleurs ce que préconise le CE en affirmant que la réglementation relative aux déchets ne fait pas obstacle à l'application par le préfet, non seulement en cas de carence du maire, des pouvoirs de police qui lui sont conférés à cet effet afin de prévenir toute atteinte à l'environnement, mais aussi, dans la mesure où les déchets sont issus de l'activité d'une ICPE, d'exercer ses pouvoirs afin d'assurer la remise en bon état du site<sup>338</sup>.

Certes, la police spéciale faisant obstacle à l'application de L2212-2, l'étude des politiques locales en matière de déchets industriels permet d'appréhender les interactions existantes avec la mise en œuvre de la police de circulation des véhicules. En effet, n'intervenant qu'exceptionnellement dans la gestion des déchets dangereux selon une jurisprudence constante, le maire peut réglementer la circulation et dans ce cas organiser la desserte des ICPE en fixant les heures de passage des véhicules, en limitant l'accès à certaines voies pour éviter la dégradation des routes s'il s'avère que leur poids serait de nature à en être l'origine.

Il faut remarquer que l'exclusion de la police du maire en matière de déchets industriels dépend de l'appréciation du juge en cas d'imprécision des textes, ce qui peut conduire à étendre les pouvoirs du maire dans certains cas d'élimination des

---

<sup>337</sup> CE, 11 janv. 2007, n° 287674, Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable. Cette jurisprudence fut intégrée au code de l'environnement en son article R 541-12-16 par l'article 2 du décret n°2013-301 du 10 avril 2013 portant diverses dispositions relatives aux déchets, JORF n°0086 du 12 avril 2013 page 6019

<sup>338</sup> CE, 11 janv. 2007, n° 287674, Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable c/ Société Barbazanges Tri Ouest, AJDA 2007, p. 166. Le juge répond à la question de savoir quels sont les pouvoirs de l'autorité de police générale en matière de déchets.



déchets<sup>339</sup>. Le concours de polices transparaît avec le cas du maire obligé d’agir face aux risques d’insalubrité et d’insécurité publique qui menacent l’environnement de ses administrés. Les articulations entre les pouvoirs du maire et ceux du préfet correspondent aux imbrications entre deux politiques locales qui s’entremêlent du fait de la mise en œuvre de la police des ICPE qu’exerce le préfet et celle de l’élimination des déchets qu’exerce le maire. En cas de carence du maire, il pèse sur le préfet une obligation de substitution afin de parer à toute atteinte à l’environnement et à la santé publique<sup>340</sup>. On note aussi de plus en plus un relatif élargissement des possibilités d’intervention du maire dans la gestion des ICPE pour assurer le bon ordre public<sup>341</sup>.

La lutte contre les nuisances au niveau local fait intervenir le préfet qui, au-delà de ses pouvoirs de lutte contre les pollutions de l’air, du sol, de l’eau par le biais de la réglementation fondant l’exercice de la police spéciale des ICPE, met ainsi en œuvre dans les communes étatisées tous les moyens nécessaires pour assurer la tranquillité publique<sup>342</sup> en adoptant des mesures d’interdiction et de prévention contre le bruit lié aux activités de transport. Les compétences du préfet en matière de lutte contre les nuisances sonores s’élargissent avec, le cas échéant, la substitution au maire lorsque celui-ci méconnaît l’obligation d’agir qui pèse sur lui pour prendre des mesures de limitation ou d’interdiction permettant aux populations de jouir d’un environnement équilibré et respectueux de la santé<sup>343</sup>. En outre les collectivités territoriales prennent en compte dans le cadre de l’élaboration

---

<sup>339</sup> CE, 18 nov. 1998, n° 161612, Jaeger. Dans le silence des textes, le juge estime que « l'autorité investie des pouvoirs de police municipale est fondée, alors même que le préfet est susceptible d'intervenir au titre des pouvoirs de police qu'il tient de la loi (...) du 19 juillet 1976 relative aux installations classées, à prendre les mesures d'élimination prévues à l'article 3 de la loi précitée »

<sup>340</sup> CE, 23 nov. 2011, n° 325334. Dans cette décision, le juge précise que « le détenteur de déchets de nature à porter atteinte à l'environnement a l'obligation d'en assurer l'élimination dans des conditions propres à éviter une telle atteinte ; que l'autorité investie des pouvoirs de police municipale doit prendre les mesures nécessaires pour assurer l'élimination des déchets dont l'abandon, le dépôt ou le traitement présentent des dangers pour l'environnement ; qu'en cas de carence de l'autorité municipale dans l'exercice des pouvoirs de police qui lui sont conférés au titre de la police des déchets, le préfet doit prendre sur le fondement de ces dispositions (...) les mesures propres à prévenir toute atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement ».

<sup>341</sup> CAA Lyon, 20 Septembre 2011, n° 09LY00514. Selon la cour, il pèse sur le maire une obligation d’agir en cas d’accident survenu dans une ICPE de nature à porter atteinte à la santé humaine. Le maire investi du pouvoir de police municipal peut prendre des mesures de sauvegarde.

<sup>342</sup> Article L 2214-4 du code général des collectivités territoriales

<sup>343</sup> CE 27 juillet 2005 n° 257394, Recueil Lebon 2005.

des SCOT et des PLU les périmètres de protection délimités par le préfet autour des aéroports par le plan d'exposition au bruit (PEB) dont le but est de protéger des riverains contre toute exposition.

Il apparaît à travers ce qui précède, que la gestion de l'environnement dans les politiques locales se présente comme une occasion de marquer la prédominance de l'autorité préfectorale face à ces partenaires locaux. Ces attributions de police place le préfet au centre des décisions environnementales dont la mise en œuvre appelle la collaboration des services déconcentrés de l'Etat.

## **II- Le concours des services déconcentrés de l'Etat en matière d'environnement**

La gestion de l'environnement dans les politiques locales regroupe un ensemble de structures dont le fonctionnement met au premier rang les services déconcentrés de l'Etat<sup>344</sup>. Ces derniers concourent avec les collectivités à la mise en œuvre des actions de développement économique et social destinées à atteindre l'objectif de développement durable. On se pose des questions relatives à l'apport de ces organes de l'Etat dans la prise en compte de l'environnement<sup>345</sup>. On retient comme l'indique le code de l'environnement que le préfet, chef de tous les services déconcentrés de l'Etat bénéficie de l'assistance du corps des techniciens de l'environnement affectés dans les différentes structures locales.

C'est le code de l'environnement qui détermine les organes qui participent à l'intégration de l'environnement dans les décisions publiques. C'est ainsi qu'il est procédé à la consultation des services départementaux de l'équipement, de l'agriculture, de l'action sanitaire et sociale, de la sécurité civile, de la direction régionale de l'environnement, des services de l'inspection du travail ou encore des services qui ont la charge de la police des eaux, de l'architecte des Bâtiments de France, de l'Institut national de l'origine et de la qualité, de l'établissement public

---

<sup>344</sup> A.-H. MESNARD, Les services déconcentrés de l'Etat : L'obligation générale de prise en compte de l'environnement, Encyclopédie des collectivités locales, chapitre 2 folio n° 5443.

<sup>345</sup> Article L 1111-2 du code général des collectivités territoriales

du parc national concerné ainsi que les services pouvant être concernés<sup>346</sup>. La consultation de ces services constitue une démarche d'assemblage des données scientifiques et techniques dont l'utilisation garantit une meilleure protection de l'environnement. Ils jouent un rôle important dans la coordination des actions de gestion de l'environnement au niveau local et apparaît comme des partenaires incontournables dans la réussite de cette mission. Leurs expertises en matière d'environnement demeurent indiscutablement recherchées. On les retrouve au niveau régional des structures déconcentrées (A) sans négliger l'apport des organes départementaux dans la gestion locale de l'environnement (B).

### *A- Les structures déconcentrées de l'Etat dans la région pour la gestion de l'environnement*

A l'échelle régionale, la réforme de l'Etat initiée en 2007 a été l'occasion d'instituer la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)<sup>347</sup>. Elle découle du regroupement des DIREN, DRE et DIRE dont elle assume les missions. Ces dernières résultent du Grenelle de l'environnement. Sous l'autorité du préfet de région<sup>348</sup> la DREAL est chargée, selon le décret du 27 février 2009, de concevoir et de mettre en application les politiques environnementales de l'Etat surtout dans les secteurs de prévention et d'adaptation aux changements climatiques, de la préservation et de la gestion des ressources, du patrimoine naturel, des sites et des paysages et de la biodiversité... Elle assure aussi l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de rénovation urbaine, le pilotage et la coordination des politiques qui relèvent du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement durable et celles relevant du ministère du logement...<sup>349</sup>

La réforme de l'Etat<sup>350</sup> engagée en 2007 a alors renforcé les pouvoirs du préfet en

---

<sup>346</sup> Article R512-21 du code de l'environnement

<sup>347</sup> F. CHAUVIN, La nouvelle administration régionale de l'Etat, AJDA 2010, p. 825.

<sup>348</sup> J.-M. PONTIER, Le nouveau préfet, AJDA 2010, p. 819.

<sup>349</sup> Article 2 du décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, JORF n°0050 du 28 février 2009.

<sup>350</sup> G. DESMOULIN, La recherche de la performance des politiques publiques, AJDA 2013, p. 894.

matière d'environnement. En tant que coordonnateur du bassin par exemple, le préfet est assisté dans ses missions<sup>351</sup> par la DREAL dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'eau. Une place qui lui permet de veiller à la bonne conception, à l'évaluation ainsi qu'à la surveillance des initiatives intégrant l'environnement dans les politiques publiques locales<sup>352</sup>.

En outre, il faut ajouter que selon les dispositions du décret l'instituant, la DREAL<sup>353</sup> est chargée notamment de mettre en œuvre les législations relatives à *« l'eau, à la protection des sites, à la protection de la nature, à l'architecture, à la protection et à la mise en valeur du patrimoine architectural et urbain, aux études d'impact, à la publicité et aux enseignes et à la protection des paysages, notamment pour le littoral et la montagne, et assure des missions d'inspection et de police relatives à la mise en œuvre des mesures de protection... »*<sup>354</sup>.

L'accomplissement de ces missions fait de la DREAL une structure qui accompagne les collectivités territoriales dans la transition écologique<sup>355</sup>. En effet, en apportant son soutien, dans le partenariat en faveur du développement durable, les projets de développement économique et social sont appelés à être des projets écologiques<sup>356</sup>.

Si on s'interroge sur l'apport de la DREAL dans l'intégration de l'environnement dans les politiques locales, la réponse réside dans ses missions de pilotage, de conception et même de recueil des données scientifiques dont elle devra assurer la diffusion auprès des partenaires locaux. C'est le cadre qui regroupe les informations environnementales et facilite leur internalisation. C'est d'ailleurs la cohérence et la simplicité recherchée qui justifie la fusion des structures préexistantes.

On assiste alors à la présence de divers interlocuteurs locaux, divers collaborateurs

---

<sup>351</sup> Article L 213-7 du code de l'environnement

<sup>352</sup> P. VILLENEUVE, La gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations dans la loi MAPAM, AJCT 2014, p. 296.

<sup>353</sup> P. COMBEAU, Les nouveaux visages territoriaux de la déconcentration, RFDA, p. 1011.

<sup>354</sup> Article 7 du décret n° Article 2 du décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, JORF n°0050 du 28 février 2009.

<sup>355</sup> Création des DREAL et DDT, Lamyline.fr, Hygiène et sécurité 322-3

<sup>356</sup> M. TURLIN, L'évolution des politiques de sauvegarde, AJDA 2006, p. 1993.

du préfet de région dans sa mission de protection de l'environnement. Mais les engagements politiques en faveur du développement durable résultant de l'ambitieuse loi grenelle I<sup>357</sup>, ont conduit, afin de s'octroyer les moyens de l'effectivité des politiques, à la réorganisation de l'administration territoriale de l'environnement. Le nouveau système de territorialisation de la gestion de l'environnement paraît plus lisible. En effet, pour les besoins de prise en compte de l'environnement, la DREAL transparaît comme une plateforme régionale de recensement des données environnementales de nature à modifier la décision locale par une imprégnation des nouveaux paradigmes liés à l'environnement. Ainsi ajoute-t-on que c'est l'institution par excellence de prise en compte de l'environnement.

On peut dire qu'il s'agit de la structure privilégiée en matière de gestion de l'environnement au niveau local permettant au préfet de région de définir les enjeux environnementaux pour chaque territoire. En effet, le décret précité précise que c'est sous l'autorité du préfet, que le directeur régional de l'environnement exerce une mission technique de « *coordination interrégionale des autres directeurs concernés, notamment pour assurer la compatibilité des politiques de développement avec la protection de la nature, dans le cadre de l'application des dispositions découlant de la loi relative à la protection et au développement de la montagne*<sup>358</sup> ». La collaboration de la DREAL dans l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques locales est sans conteste des plus remarquable notamment dans l'adoption des mesures de prévention des crues<sup>359</sup>.

En dehors de l'assistance apportée au préfet<sup>360</sup>, on remarque que le directeur régional de l'environnement joue un rôle non négligeable dans le comité du bassin. Certes, il assure les missions de délégué de bassin permettant, à l'échelle du bassin, d'organiser et de coordonner les actions de recueil, de regroupement et

---

<sup>357</sup> Y. JEGOUZO, L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement, AJDA 2010, p 1681

<sup>358</sup> Article 9 du décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, JORF n°0050 du 28 février 2009.

<sup>359</sup> Circ. min. écol. 4 novembre 2010, relative à l'évolution de l'organisation pour la prévision des crues et l'hydrométrie, NOR : DEVP1023695C, BOMEEDDM n° 2010/21, 25 novembre 2010, p. 123

<sup>360</sup> Articles L566-3 à L 566-7 et R 213-16 du code de l'environnement

d'exploitation des données. Il assure aussi, la coordination des études de gestion et de répartition de la ressource en eau à l'annonce des crues. Il faut ajouter que le directeur régional de l'environnement procède à la préparation du schéma d'aménagement des eaux du bassin<sup>361</sup>.

Il faut dire que le mouvement de la décentralisation des années 1980 n'a pas eu pour conséquence logique le désengorgement du pouvoir central. En effet, le transfert de compétences vers les collectivités territoriales devait conduire à l'allègement des services de l'Etat voire la restructuration des services déconcentrés. Mais la pratique fait montre d'un enclage ou d'un statu quo que la modernisation des politiques publiques tend à reconfigurer<sup>362</sup>.

Pour une meilleure visibilité et accessibilité des services de l'Etat notamment en matière de gestion locale de l'environnement, la commission de réforme des politiques publiques s'engage dans une voie assez porteuse d'espoir pour l'internalisation des exigences de protection de l'environnement<sup>363</sup>. C'est alors que la territorialisation des politiques de l'environnement fut l'aboutissement d'un chantier tant attendu permettant le renforcement des fonctions environnementales des services déconcentrés. Aussi, le renouveau de la déconcentration privilégie les territoires en tant que cadre de conception et de mise en œuvre des politiques d'intégration de l'environnement.

Contrairement à la décentralisation qui met en avant les compétences, la déconcentration réexpérimente le facteur territorial avec la région en tant que moteur des politiques de développement et d'aménagement du territoire<sup>364</sup>. C'est au stade régional qu'une vue d'ensemble des enjeux territoriaux sont abordés en tenant compte de la particularité de chaque territoire. Pour répondre aux exigences de clarté, condition de réussite de la réforme, on assiste à la promotion de la déconcentration horizontale favorisant la mutualisation des services et la fusion des structures existantes. Il est en effet préconisé le regroupement des services qui

---

<sup>361</sup> A.-H. MESNARD, l'obligation générale de prise en compte de l'environnement, Encyclopédie des collectivités locales, juin 1998, Chapitre II, folio 5443.

<sup>362</sup> C. GUETTIER, L'administration départementale de l'Etat, AJDA 2010, p. 831

<sup>363</sup> F. SENERS, Le territoire, laboratoire de la réforme de l'Etat, AJDA 2010, p. 809

<sup>364</sup> Y. JEGOUZO, Modernisation de la déconcentration et décentralisation, AJDA 2008, p. 433

découle de la démarche fonctionnelle de la réforme.

On note que le but recherché par ce vaste chantier relatif à la réorganisation des structures déconcentrées, opérationnel depuis janvier 2010, est de rendre les interventions de l'Etat plus visibles sur les territoires, alors même qu'elles vont nécessiter des efforts d'adaptation. C'est ainsi que la nouvelle structuration ou organisation déconcentrée concerne tout le territoire de France à l'exception de la région d'Ile de France qui bénéficie d'un traitement à part<sup>365</sup>.

A cet effet, le territoire de la région gagnant de cette nouvelle architecture, doit se doter de moyens de mise en œuvre des actions conçues à l'échelle régionale. C'est ainsi que le niveau départemental apparaît comme la boîte à outils avec la création de nouvelles directions adaptées aux besoins des populations.

### *B- L'apport des organes départementaux dans la gestion locale de l'environnement*

Les organes départementaux jouent un grand rôle dans l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques locales. On peut en premier lieu citer la création en janvier 2010 de la direction départementale des territoires (DDT) qui découle du mariage entre la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), la Direction Départementale de l'Equipeement (DDE) et le service environnement de la préfecture<sup>366</sup>. Ses moyens juridiques d'intervention en matière d'aménagement et de développement durable du territoire lui confèrent des missions de mise en œuvre relatives notamment à la promotion du développement durable, au développement et à l'équilibre des territoires urbains et ruraux par le biais des politiques agricoles, d'urbanisme, de logement, de construction et de transports, à la prévention des risques naturels, au logement, à l'habitat et à la construction, à l'aménagement et à l'urbanisme, aux déplacements et aux transports.

---

<sup>365</sup> P. COMBEAU, Les nouveaux visages territoriaux de la déconcentration, Revue Française de Droit Administratif, 2010, p. 1011, Voir le décret n° 2010-687 du 24 juin 2010, relatif à l'organisation et aux missions des services de l'État dans la région et les départements d'Île-de-France, JORF n°0145 du 25 juin 2010.

<sup>366</sup> F. DARRIBEAU, Organisation administrative de l'agriculture, JurisClasseur administratif, Fasc. 350

On peut ajouter à ces missions de la DDT, la protection et la gestion durable des ressources aquatiques, des espaces forestiers, ruraux et de leurs ressources. La DDT a aussi pour mission l'amélioration de la qualité de l'environnement, notamment par l'application des mesures de police y afférentes, de l'agriculture et de la forêt ainsi que la promotion de leurs fonctions économique, sociale et environnementale. La DREAL intervient aussi dans la prévention des incendies de forêt, la protection et la gestion de la faune et de la flore sauvages ainsi que la chasse et la pêche<sup>367</sup>.

Ces attributions permettent à cette structure interministérielle de nouer des partenariats avec les collectivités territoriales au niveau départemental. Il faut préciser que la DDT concourt avec les collectivités à l'élaboration et à l'exécution des politiques de prévention des pollutions, des nuisances et risques technologiques dans la mesure où elles ont un impact sur le territoire<sup>368</sup>.

La dynamique d'adaptation des services territoriaux aux besoins des populations engendre un autre instrument déconcentré au service de l'environnement, il s'agit des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP) relevant du ministère de la culture et de la communication<sup>369</sup>. Il en existe dans chaque département et ils sont placés par délégation du préfet, sous l'autorité de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC). Ils concourent à l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques locales en procédant à la promotion d'une architecture de qualité dans l'urbanisation. Ils assurent une mission de conseil sur les initiatives locales ayant une incidence sur le patrimoine naturel<sup>370</sup>. Dans cette collaboration, les STAP veillent à la conservation et à la mise en valeur des espaces protégés. L'intégration de l'environnement transparait avec la gestion des sites gérés par la direction de l'architecture et du patrimoine. En outre, on peut aussi remarquer dans le partenariat institutionnel, une participation des STAP à l'élaboration du PLU en partageant les informations liées à la qualité

---

<sup>367</sup> Article 3 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles, JORF n° 0281 du 4 décembre 2009

<sup>368</sup> C. GUETTIER, L'administration départementale de l'Etat, AJDA 2010, p. 831.

<sup>369</sup> F. CHAUVIN, Services déconcentrés de l'Etat dans le département, JurisClasseur Collectivités territoriales, Fasc. 42

<sup>370</sup> Circulaire n° 2003/008 du 6 juin 2003 relative aux rôle et missions des architectes-conseils recrutés par les directeurs régionaux des affaires culturelles, BO min. Culture n° 2003/137



architecturale.

Dans sa mission de promotion du patrimoine naturel, les STAP concourent avec les collectivités territoriales à l'étude des programmes ou projets d'aménagement ayant un impact sur les sites protégés surtout les constructions ou aménagements avoisinant les monuments historiques<sup>371</sup>.

Au final, même s'ils ont été mis à l'écart des discussions du Grenelle de l'environnement, le paysage et le patrimoine ont finalement acquis une place de choix dans la loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010. L'insertion dans l'attelage législatif des AVAP en témoigne ainsi que les substantiels changements intervenus dans le régime de la publicité extérieure<sup>372</sup>.

Mais on assiste dans le partenariat institutionnel de la gestion de l'environnement, à la présence d'autres acteurs environnementaux tels que la direction départementale de la protection des populations (DDPP) instituée en 2009. Elle est la structure de mise en œuvre des actions destinées à assurer la protection et la sécurité des consommateurs<sup>373</sup>. Elle est placée sous l'autorité du préfet du département et veille par exemple à la conformité, à la qualité et à la sécurité *«des produits et prestations, à l'hygiène et à la sécurité des produits alimentaires, à la traçabilité des animaux dont elle assure la certification. Elle veille aussi à la protection, des animaux domestiques, et de la faune sauvage captive, à assurer l'inspection d'installations classées pour la protection de l'environnement»*<sup>374</sup>.

Afin de parvenir à assurer ces missions, la DDPP contrôle les ventes qui sont soumises à autorisation et les pratiques commerciales réglementées, au besoin en sanctionnant les pratiques illicites. Elle contrôle en outre, l'exercice de la médecine vétérinaire, la délivrance et l'utilisation des médicaments vétérinaires et la production et la distribution des aliments médicamenteux<sup>375</sup>. On peut aussi ajouter

---

<sup>371</sup> A. MARINOT, Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, AJDA 2011, p. 1532.

<sup>372</sup> P. PLANCHET, Le patrimoine et le paysage face au défi environnemental, AJDA 2010, p. 1705.

<sup>373</sup> Lamy Dehove, Directions départementales interministérielles dont de la protection des populations 121-23, lamyline.fr

<sup>374</sup> <http://www.ariège.gouv.fr/>

<sup>375</sup> Article 5 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales

sur cette liste de partenaires dans la mission d'intégration de l'environnement dans les politiques locales, le service départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CoDERST). Le code de la santé publique détermine les attributions du CoDERST. La collaboration favorisée par la gestion de l'environnement lui permet de concourir sous l'autorité du préfet du département, avec les collectivités territoriales, à l'élaboration, à l'application et au suivi des mesures prises en matière d'environnement, à la gestion des ressources en tenant compte de l'objectif de développement durable ainsi qu' à l'élaboration et la mise en œuvre des mesures de prévention contre les risques sanitaires et technologiques .

Le CoDERST est réglementé par les articles 8 et 9 du décret n° 2006-665 du 7 juin 2006. Il exerce les attributions prévues par l'article L. 1416-1 du code de la santé publique. Il donne son avis sur les projets d'actes « *réglementaires et individuels en matière d'installations classées, de déchets, de protection de la qualité de l'air et de l'atmosphère, de police de l'eau et des milieux aquatiques, de polices administratives spéciales liées à l'eau, d'eaux destinées à la consommation humaine et d'eaux minérales naturelles, de piscines et de baignades, de risques sanitaires liés à l'habitat et de lutte contre les moustiques*<sup>376</sup> ».

On peut aussi noter son intervention dans l'examen de questions relatives à la santé publique en rapport avec l'environnement<sup>377</sup>. C'est dire que le partenariat institutionnel découlant de la gestion locale de l'environnement fait montre d'une multitude d'acteurs qui ont pour objectif de marquer l'unité territoriale par le biais d'une recentralisation, en veillant à la prise en compte par les collectivités territoriales des orientations nationales relatives à la gestion de l'environnement.

## **Paragraphe 2 : La dynamique de recentralisation de la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales**

---

interministérielles, JORF n°0281 du 4 décembre 2009.

<sup>376</sup> Article R 1416-1 du code de la santé publique

<sup>377</sup> Articles L 1416-1 et R1416-16 du code de la santé publique

Il faut rappeler que les politiques de décentralisation de la gestion de l'environnement initiées depuis les années 80 font apparaître une volonté centralisatrice dans la gestion des questions d'environnement<sup>378</sup>. C'est d'ailleurs ce que montrent les pouvoirs exorbitants du représentant de l'État dans l'exercice des polices spéciales. Cette volonté de recentralisation est perçue à travers la planification environnementale, dont le but est d'exiger la cohérence des actions locales en faveur de l'environnement<sup>379</sup>(I). A l'occasion de la planification, les services de l'Etat, à défaut de piloter l'élaboration des plans, les initient conjointement avec les collectivités territoriales qui doivent s'adapter aux orientations nationales et soumettre leurs actions à l'approbation du préfet afin de garantir la validité de celles-ci (II).

## **I- L'exigence de cohérence des politiques locales avec les objectifs nationaux de protection de l'environnement**

La planification environnementale est un instrument à la disposition des collectivités territoriales à la recherche d'une meilleure prise en compte des exigences de protection contre les pollutions et nuisances et d'utilisation rationnelle des espaces naturels<sup>380</sup>. Elle suppose une étude préalable et un assemblage des données environnementales sur un territoire. Les collectivités territoriales, s'inspirant des résultats de l'étude et de l'inventaire, intègrent l'environnement dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques.

Des lois de réforme des collectivités interviennent pour renforcer les mécanismes de protection de l'environnement avec le développement des plans de gestion et de protection. Le constat demeure toujours une recentralisation de la gestion de l'environnement avec le représentant de l'Etat en amont et en aval des actions environnementales. En d'autres termes, la particularité des actions relatives à la gestion et de protection de l'environnement réside dans l'absence de volonté politique de décentraliser la planification.

---

<sup>378</sup> F. BURDEAU, La décentralisation : Itinéraire, AJDA 1992, p. 20

<sup>379</sup> J.-P. RAFFIN, Politiques de protection de l'environnement, entre centralisation et décentralisation, RFDA 2005, p. 529.

<sup>380</sup> J.-F. STRUILLOU, L'intégration des préoccupations environnementales dans les documents de planification, RFDA 2012, p. 872.

Comme l'indique le professeur Jacques CHEVALLIER qui précise que l'Etat se présente comme un régulateur des actions publiques et il veille à la coordination et à la compatibilité des initiatives locales avec les orientations nationales. Il est alors illusoire de parler de politiques locales car l'Etat dispose des outils pour influencer le contenu des actes des collectivités territoriales<sup>381</sup>. Ainsi on relève une persistance du législateur, dans sa logique de renforcement de la protection de l'environnement. En effet la loi Barnier du 2 février 1995 poursuit une dynamique de recentralisation des plans de gestion de l'environnement en confirmant la place centrale du préfet au niveau local.

Ce rôle permet au représentant de l'Etat de s'assurer de la poursuite des orientations fondamentales fixées au niveau national par l'Etat. Une traduction locale notoire des projets ou actions de l'Etat en matière d'environnement se trouve dans l'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Ces derniers sont élaborés par la commission locale de l'eau, mise sur place par le préfet. La seule représentation des collectivités territoriales dans la CLE ne suffit pas à opérer une décentralisation de la gestion de l'eau. Pour adopter une décision, la majorité des 2/3 est requise limitant les marges de manœuvre des collectivités territoriales au sein de la commission locale de l'eau (CLE)<sup>382</sup>. Les impératifs de compatibilité du SAGE avec les orientations des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) sont fixés par le code de l'environnement<sup>383</sup>.

Par ailleurs, la mise en œuvre des SAGE assure la poursuite des objectifs de qualité et de quantité<sup>384</sup> fixés par les SDAGE ainsi que la délimitation des surfaces aquifères à protéger. Aussi se concilient ainsi les actions des collectivités territoriales en matière de lutte contre la pollution de l'air avec les orientations définies par les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie. Ces schémas associent pour leur élaboration le préfet de région et le président du conseil

---

<sup>381</sup> J. CHEVALLIER : Décentralisation et politiques publiques, AJDA 1992, p. 120.

<sup>382</sup> R. ROMI : Les collectivités locales et l'environnement, LGDJ 1998, p. 20

<sup>383</sup> Article L 212-3 du code de l'environnement.

<sup>384</sup> CE 28 juillet 2004 n° 256511, Lebon 2004.

régional<sup>385</sup>. Les documents d'urbanisme, dans le souci d'assurer la cohérence des politiques sectorielles de l'environnement, tiennent compte des prescriptions édictées par le préfet de région, par le biais du schéma régional de carrières qui précise les conditions générales d'implantation ou d'exploitation des carrières ainsi que les orientations relatives aux matériels utiles nécessaire à la gestion des granulats, des matériaux et des substances de carrières dans le périmètre de la région<sup>386</sup>.

En outre, le schéma prend en compte de façon générale les enjeux nationaux et régionaux, « *les ressources, y compris marines et issues du recyclage, ainsi que les besoins en matériaux, la protection des paysages, des sites et des milieux naturels sensibles, la préservation de la ressource en eau, la gestion équilibrée et partagée de l'espace, l'existence de modes de transport écologiques, tout en favorisant les approvisionnements de proximité, une utilisation rationnelle et économe des ressources et le recyclage. C'est dans le schéma qu'on trouve des informations sur les gisements potentiellement exploitables d'intérêt national ou régional ainsi que le recensement les carrières existantes*<sup>387</sup> ».

Il détermine les buts poursuivis en matière de limitation et de suivi des impacts et les orientations de remise en état et de réaménagement de l'espace<sup>388</sup>. Dans la définition des documents d'urbanisme notamment les SCOT, les PLU et les cartes communales, les collectivités territoriales observent les prescriptions édictées par le représentant de l'Etat relatives aux plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP). Ils font partie des servitudes d'utilité publique devant être annexées au PLU. Les PPRNP peuvent contenir des limitations et restrictions relatives à la constructibilité des terres ou à l'aménagement ainsi que des mesures de prévention contre les risques d'accident<sup>389</sup>. Ils peuvent réglementer les conditions d'utilisation de l'espace par les collectivités territoriales ainsi que les tiers.

Pour lutter contre les pollutions et nuisances, la traditionnelle police administrative

---

<sup>385</sup> Article L222-1 du code de l'environnement.

<sup>386</sup> Article L 515-3 du code de l'environnement.

<sup>387</sup> Article L 515-3 du code de l'environnement.

<sup>388</sup> Article L 515-3-I du code de l'environnement

<sup>389</sup> S. TRAORE, Nature juridique des plans de prévention, AJDA 2003, p. 2185.

des exécutifs des collectivités territoriales<sup>390</sup> se trouve assujettie aux orientations nationales en adoptant la ligne dictée par les services de l'Etat à travers divers schémas ou plans qui ne sont que les moyens de décliner les prescriptions nationales. Le domaine de l'environnement n'échappe pas à la logique selon laquelle il faut penser nationalement et agir localement et les pouvoirs de l'Etat s'en sont donc trouvés renforcés<sup>391</sup>.

Force est de constater que l'Etat marque son empreinte dans la gestion locale de l'environnement à travers la forte présence de ses structures déconcentrées. Mais la tendance à la recentralisation de la gestion de l'environnement apparaît aussi par la subordination de la validité des initiatives des collectivités territoriales à l'approbation du préfet.

## **II- La validité des actions locales en matière d'environnement et l'approbation du préfet**

L'idée de subordination des actions locales à l'approbation du représentant de l'Etat paraît illusoire après la loi du 2 mars 1982. Il se pose cependant des questions liées à la persistance de la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales contrairement aux objectifs poursuivis par la loi précitée. En effet, les libertés et responsabilités des collectivités territoriales supposées échapper au contrôle de l'Etat depuis 1982 semblent se confondre dans un carcan législatif qui rend la libre administration des collectivités territoriales quasi impossible<sup>392</sup>.

Pendant longtemps, on a pu penser à la disparition de la centralisation du pouvoir avec l'adoption d'un nouveau mode de responsabilisation des collectivités territoriales par la décentralisation. Mais note que, sans supprimer les communes et départements hérités de la loi du 4 avril 1884 et celle du 10 août 1871, la loi de décentralisation de 1982 a fortement marqué la fin d'une inertie, qui s'est au mieux

---

<sup>390</sup> Article L2212-2 du code général des collectivités territoriales et article 119 du code général des collectivités locales.

<sup>391</sup> H.-J. SCARWELL et R. LAGANIER, Risques d'inondation et aménagement durable des territoires, Presse universitaire du Septentrion, p. 99

<sup>392</sup> H. ALCARAZ, Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, RFDA 2009, p. 497.

dirigée vers une progressive décentralisation notamment avec la suppression des obstacles à l'intervention des collectivités territoriales et l'effacement de la tutelle du préfet.

Par ailleurs, cette réforme apparaît inefficace avec la persistance des difficultés, dont le contournement est désespérément souhaité par les collectivités territoriales<sup>393</sup>. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'on se pose la question de savoir, est ce que la transformation de l'Etat central en un système décentralisé ne constitue pas un risque de revenir sur les vieilles pratiques<sup>394</sup> ? La réponse est positive, avec l'expérience dans la gestion de l'environnement. En effet, si la tutelle est supprimée par la loi de 1982, on voit la place importante que continue d'occuper le représentant de l'Etat dans l'élaboration des décisions des autorités décentralisées.

La pratique démontre, malgré une décentralisation fonctionnelle, un pouvoir de contrôle et une mission de conseil pleinement exercés par le préfet<sup>395</sup>. Il s'agit là d'une occasion pour ce dernier d'imposer son point de vue avec un pouvoir d'influence pour le moins incontestable. Son influence est marquée par l'exercice de son pouvoir discrétionnaire qui est la traduction d'une tendance de recentralisation. Ainsi on remarque que le renforcement du pouvoir discrétionnaire du représentant de l'Etat marque un retour vers les vieilles pratiques. On peut tout de même nuancer cette position mais on s'aperçoit que l'Etat dispose de moyens de contraindre les collectivités territoriales à agir en tenant fortement compte de ses considérations. C'est ce qui peut expliquer les contrats conclus entre l'Etat et les collectivités territoriales marquant indirectement l'influence de l'Etat.

On peut même penser que dans ces contrats, il s'agira d'exécuter la pensée ou les idées ou encore les politiques ou exigences de l'Etat<sup>396</sup>. La pratique est loin de se conformer avec les dispositions des chapitres I et II du titre 1<sup>er</sup> de la loi<sup>397</sup>. Il y'a

---

<sup>393</sup> B. FAURE, La glorieuse trentenaire, AJDA 2012, p. 738.

<sup>394</sup> J.-M. PONTIER, Dix ans de décentralisation, AJDA 1992, p. 81.

<sup>395</sup> Y. JEGOUZO, La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, RDI 1995, p. 201

<sup>396</sup> L. JANICOT, La tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales trente ans après la loi du 2 mars 1982, AJDA 2012 p. 753.

<sup>397</sup> La suppression de la tutelle administrative et financière des collectivités territoriales prévue par le titre 1<sup>er</sup> de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF du 3 mars 1982 page 730

certes un véritable écart entre la volonté de limiter les interventions de l'Etat dans la mise en œuvre des compétences transférées et le résultat constitutif d'accaparement des pouvoirs permettant d'influer fortement sur la gestion locale. Il ne suffit d'ailleurs plus pour le représentant de l'Etat d'opérer un contrôle à priori des délibérations relatives aux plans, programmes et schémas de gestion de l'environnement en imposant le respect des orientations qui lui semblent appropriées en lieu et place des choix des élus locaux, il peut aussi exercer son contrôle sur les collectivités en saisissant les juridictions.

Peut-on effectivement parler de la décentralisation si elle n'existe que dans les déclarations d'intention politique? En d'autres termes, y a-t-il vraiment une volonté de se séparer d'un pouvoir central qui en réalité est considéré comme mieux géré par les acteurs étatiques? Au bout d'une trentaine d'années de pratique de la loi de 1982, on assiste à une diversification des actions ou politiques de protection de l'environnement. Il faut dire que, cette pluralité des initiatives locales dans ce domaine était loin des attentes mais les motivations découlant de leur nouveau statut d'exécutif local ou assemblée délibérante ont fortement participé au développement des politiques publiques locales<sup>398</sup>.

En revanche, il faut encore se garder de penser que la loi supprime tout contrôle des autorités administratives de l'Etat, ce qui aurait été jugé contraire à l'article 72, alinéa 3, de la Constitution, lequel confiait au représentant de l'Etat, délégué du gouvernement la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif ainsi que du respect des lois<sup>399</sup>. D'ailleurs, dans sa décision n° 82-137 DC du 25 février 1982 (*GDCC*, 15<sup>e</sup> éd. 2009, n° 24), le Conseil Constitutionnel a veillé scrupuleusement au respect de ces prérogatives, puisqu'il a jugé inconstitutionnelles certaines dispositions du projet de loi prévoyant le caractère exécutoire de plein droit des actes des collectivités locales avant même leur transmission au représentant de l'Etat, c'est-à-dire alors qu'il n'en connaît pas la teneur et n'est donc pas en mesure de saisir la juridiction administrative d'un recours assorti d'une demande éventuelle de sursis à exécution<sup>400</sup>.

---

<sup>398</sup> M.-L. TREGUIER, Flux et reflux de la décentralisation, RFDA 1994, p. 703.

<sup>399</sup> Article 72 al. 6 de la constitution du 4 octobre 1958.

<sup>400</sup> L. JANICOT, La tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales trente ans après la loi du 2



Il n'existe pas de rupture par ailleurs, les collectivités territoriales doivent la validité de leurs actes à l'approbation du préfet. Celui-ci est consulté pour tout projet de plans de protection et de gestion de l'environnement. L'initiative lui est parfois réservée, invitant à son tour les collectivités territoriales, à la collaboration avec son pouvoir de direction des opérations réglementaires, il dispose de la plénitude de pouvoirs pour transparaître en autorité de tutelle au niveau local<sup>401</sup>. On peut d'ailleurs assister en plus, au renoncement par les collectivités à la réalisation de projet de développement économique lorsque le préfet émet un avis défavorable notamment dans les petites communes ou un simple recours gracieux invitant le maire à redéfinir sa politique suffit à fléchir ou suspendre une décision. On ne saurait considérer l'échec de la décentralisation dans la gestion de l'environnement.

Mais les contradictions découlant des textes de décentralisation rendent celle-ci insaisissable. En effet, l'objectif de responsabilisation des collectivités territoriales est dès l'origine mis en cause en raison d'un manque de confiance de la part des gouvernements très réservés face à la question de la responsabilisation locale<sup>402</sup>. Ce manque de volonté politique de renforcer les pouvoirs des collectivités territoriales conduit, pour les besoins de gestion de proximité, à considérer le préfet comme un trait d'union entre le niveau central et local. Par conséquent, la libre administration des collectivités territoriales apparaît alors comme une symbolique, le principe n'écarter pas l'implication de l'Etat dans la gestion des affaires locales.

Aurait-on du mal à laisser une marge de manœuvre aux niveaux locaux non enclins à assumer certaines tâches en particulier dans le domaine de l'environnement ? Si les collectivités territoriales interviennent dans l'intégration de l'environnement dans la gestion des politiques publiques locales<sup>403</sup>, c'est en vérité pour exécuter les prescriptions édictées par les programmes nationaux. Le niveau local n'est qu'un espace de concrétisation des aspirations du gouvernement. Quel que soit le choix

---

mars 1982, AJDA 2012 p. 753.

<sup>401</sup> J.-F. AUBY, Depuis la loi du 2 mars 1982, Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, janvier 2013.

<sup>402</sup> E. MAULIN, La décentralisation du pouvoir normatif, AJCT 2014 p. 309.

<sup>403</sup> Article L 1111-1 du code général des collectivités territoriales

en faveur de l'environnement en particulier, le représentant de l'Etat veille à la cohérence et à la conformité avec les intérêts nationaux. On croit à tort que le mouvement de la décentralisation est empreint de rupture par rapport à la formule classique. Mais la suprématie de l'Etat a toujours été mise en exergue et l'Etat est garant de l'intérêt général écologique qui a recours à des organismes spécifiques selon le secteur concerné<sup>404</sup>.

En outre, même si on peut noter une multitude de textes organisant la décentralisation<sup>405</sup>, ces textes n'ont pas eu pour effet, de dessaisir le représentant de l'Etat de sa multitude de pouvoirs. Le socle de la centralisation demeure présent avec des contraintes, un contrôle, des permissions ou autorisations. C'est ainsi que l'étude de la décentralisation est relativement réduite au transfert de compétence car l'Etat détient encore les prérogatives de puissance publique, même si les collectivités territoriales se sont vues attribuer des compétences, notamment en matière de création, d'équipement, de gestion des services publics ou encore de d'allocation des fonds publics<sup>406</sup>.

Pourtant, la technique de la décentralisation est sans doute un moyen efficace de gestion des politiques publiques. Amorcée en 1982, il est important de poursuivre la dynamique enclenchée sachant que communes, départements et régions prennent très au sérieux leurs différentes responsabilités. Mais l'Etat est de plus en plus présent et dispose parfois en matière d'environnement des compétences exclusives<sup>407</sup>. Cette attitude d'accaparement ou de maintien de l'Etat conduit à infléchir les avancées escomptées de la loi du 2 mars 1982<sup>408</sup>. La constance de cette situation de tutelle à s'interroger sur le sens réel des réformes des collectivités territoriales dans la mesure où la succession de lois n'apporte pas de révolution sur la persistance des pouvoirs de l'Etat.

On serait tenté d'évoquer un retour aux pratiques d'avant les lois initiatrices de la

---

<sup>404</sup> J. CHEVALLIER, Décentralisation et politiques publiques, AJDA 1992, p. 120.

<sup>405</sup> P. ROSANVALLON, Le processus de décentralisation, AJDA 1992, p. 6.

<sup>406</sup> R. HERTZOG, De l'organisation, de la gestion ou du pouvoir administratif, AJDA 2002, p. 1149.

<sup>407</sup> D. HOEFFEL, Le point de vue d'un élu, AJDA 1992, p. 35.

<sup>408</sup> A. COUDEVILLE, La loi du 2 mars 1982 et les lois ultérieures de transfert de compétences, Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre I folio n°1612.

décentralisation dans la mesure où la création d'un parc naturel régional nécessite l'intervention du préfet et du ministre qui sont des autorités étatiques. L'initiative de création et l'élaboration du projet de charte du parc sont confiées au conseil régional mais le projet est soumis pour appréciation notamment des considérations d'opportunité au représentant de l'Etat<sup>409</sup>. Il faut dire que la tutelle du représentant de l'Etat dans le partenariat de la gestion locale de l'environnement dans les politiques publiques est on ne peut plus ressentie. L'Etat intervient soit en amont soit en aval des projets de développement durable. Il en est ainsi des plans de prévention des risques naturels prévisibles, des schémas d'aménagement et de gestion des eaux, des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie<sup>410</sup>.

Il importe de souligner, que la subordination de la validité des actions liées au développement durable ne manque pas de faire état des blocages pouvant subsister dans la mise en œuvre des compétences locales. En effet, cette imbrication de pouvoir doit attirer l'attention du législateur qui pourrait opérer lors de prochaines réformes des collectivités territoriales, une remise en cause de la relation de codirection entre décideurs locaux. Cette situation de fait conduit à des blocages institutionnels. A titre d'exemple on peut citer le schéma directeur de la région d'Ile de France qui après son élaboration par la région, fut contesté par l'Etat<sup>411</sup>.

Pourquoi alors s'engager dans la dynamique de la décentralisation si l'on sait qu'il est quasi impossible d'accorder plus de confiance politique aux collectivités territoriales se proclamant aptes à diriger des politiques de gestion de l'environnement ? En vérité, la France est un Etat unitaire qui avec la décentralisation, admet leur libre administration encadrée par la loi. L'article 1<sup>er</sup> révisé de la Constitution parle d'une organisation décentralisée, qui relève d'un Etat unitaire, non d'un Etat fédéral. Malgré tout, l'organisation de la France pourrait, grâce aux nouvelles normes constitutionnelles, évoluer vers un système intermédiaire proche de l'Etat régionalisé<sup>412</sup>. C'est d'ailleurs ce qui pourrait expliquer le regroupement des régions et le renforcement de leurs compétences

---

<sup>409</sup> R. GRAND, Légère modification des règles relatives aux parcs naturels régionaux, AJDA 2012, p. 184.

<sup>410</sup> Article L 222-1 du code de l'environnement

<sup>411</sup> Y. JEGOUZO, La région au cœur de la nouvelle décentralisation, AJDA 2012, p. 1185.

<sup>412</sup> B. FLAMAND-LEVY, Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'Etat, RFDA 2004, p. 58

ainsi que leurs capacités techniques et financières de piloter des projets territoriaux. Encore faudrait-il que l'Etat organise clairement ces relations avec celles-ci<sup>413</sup> évitant tout co-pilotage ou tutelle sachant que le but recherché est comme le disait G. DEFFERRE « *prendre le pouvoir à Paris et le ramener dans les régions*<sup>414</sup> ».

En tout état de cause, si des politiques de protection sont élaborées, il faut se donner les moyens de parvenir à les exécuter. A défaut on pourrait parler de propagande politique dans la mesure où malgré l'accroissement des textes environnementaux, la priorité demeure à l'heure actuelle la promotion des investissements économiques. La place de l'Etat dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de protection de l'environnement est aussi importante s'il dispose de moyens nécessaires pour les rendre efficaces et effectives<sup>415</sup>. Cette recentralisation des compétences d'environnement se justifie parfois, par le manque de moyens surtout financiers des collectivités territoriales.

On se demande si la prédominance de l'Etat dans ce domaine ne constitue pas une faveur pour collectivités dans la mesure où cela leur éviterait d'avoir à supporter les charges conséquentes que représentent les investissements environnementaux. Le manque de confiance de l'Etat envers les collectivités et l'obligation de respect des engagements internationaux conduisent à une centralisation croissante de la lutte contre les pollutions de l'air, de l'eau, du sol ainsi que contre les nuisances. D'ailleurs cette recentralisation transparaît à travers l'encadrement des actions d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques locales.

---

<sup>413</sup> G. CHAVRIER, Décentralisation et démocratie locale : Un couple à l'âge de raison ? AJDA 2013, p. 1317.

<sup>414</sup> Y. LUCHAIRE, La persistance de la tutelle dans le droit des collectivités territoriales, AJDA 2009, p. 1134.

<sup>415</sup> A.-S. MESCHERIAKOFF, La planification française entre centralisation et décentralisation, RFDA 1995, p. 1999.

## ***CONCLUSION SECTION 2***

L'articulation des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales a des conséquences sur leur degré d'intervention. En effet, l'omniprésence de l'Etat est perçue soit comme la satisfaction du besoin d'assistanat technique en ce sens que les services de l'Etat sont mieux équipés soit comme un surveillant de l'action des collectivités territoriales, en ayant le privilège d'intervention dans certains secteurs tels que les ICPE et le pouvoir d'approbation des documents des collectivités territoriales en matière d'environnement.

## CONCLUSION CHAPITRE I

Si les lois de décentralisation ont influé fortement sur les compétences des collectivités territoriales, elles n'ont en effet, pas été à la hauteur des attentes. En effet, les collectivités disposent des attributions larges à cet effet mais demeurent sous tutelle de l'Etat dans la pratique surtout dans le domaine de l'environnement. Cette situation est réconfortée par le développement de l'intercommunalité qui est privilégiée sur le plan financier et technique et le renforcement des compétences régionales.

C'est dire qu'en tout état de cause, les collectivités territoriales apparaissent incontournables dans la gestion de l'environnement grâce à la mise en œuvre du principe de subsidiarité et en raison de leur proximité avec les populations directement concernées par les politiques environnementales. La décentralisation de la gestion de l'environnement par le biais de transfert de compétences a par ailleurs favorisé le développement d'un partenariat constant en dépit du principe de libre administration des collectivités territoriales. En effet, la technicité et la jeunesse du droit de l'environnement nécessitent un pilotage par l'Etat des politiques de l'environnement afin de garantir le respect des engagements internationaux qui sont les principales sources des actions initiées au niveau interne. Mais pourrait-on réellement parler de libre administration dans le domaine de l'environnement, sachant que sa gestion exige un partenariat institutionnel?

## CHAPITRE II : L'ENCADREMENT DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES

La diversité des acteurs intervenant dans la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales démontre l'implication à divers niveaux des collectivités publiques dans le domaine de l'environnement<sup>416</sup>. Il se pose alors la question de savoir quel est le degré ou le champ d'intervention des collectivités territoriales dans le domaine de l'environnement ? (section I). On remarque que les interrogations portant sur les domaines de l'environnement dans lesquels les collectivités devraient intervenir concernent soit la gestion, soit la protection, voire même cumulativement les deux missions.

En outre, « *tout est environnement et l'environnement est partout*<sup>417</sup> ». Mais le contenu de cette étude mettra en exergue les quatre grands domaines de l'environnement qui attirent l'attention particulière des politiques locales, sans minimiser les politiques non environnementales qui prennent en compte les exigences environnementales, il s'agira, mise à part l'étude relative aux domaines de l'eau, de l'air et de l'atmosphère, de s'imprégner des politiques inhérentes aux pollutions et nuisances ainsi que de la protection de la nature et de ses composantes.

L'objectif des collectivités publiques consistant à satisfaire les attentes des populations passe par la garantie de mise en œuvre de leur droit fondamental à un environnement sain<sup>418</sup>. Ainsi le droit des nuisances est encadré par les interventions locales fondées sur des orientations et principes généraux du droit international et national des nuisances. Sur cette base, l'action locale doit procéder d'une démarche anticipative de lutte contre les déchets et le bruit en tant que facteurs nocifs à la santé humaine.

En outre, force est de constater que l'encadrement de l'intégration de l'environnement résulte aussi de la mise en application de principes directeurs. En

---

<sup>416</sup> P. ALBERTINI, Les collectivités locales et l'environnement, AJDA 1993, p. 835.

<sup>417</sup> R. ROMI, Les collectivités locales et l'environnement, LGDJ, collection « décentralisation 1998 », p. 59

<sup>418</sup> J.-G. HUGLO, L'application par les Etats membres de normes communautaires en matière d'environnement, RTD eur. 1994, p. 451.

d'autres termes, il s'agira d'apporter des réponses à la question de savoir quels sont les modalités d'intégration de l'environnement dans les politiques locales ? En effet, il est constant que les exigences de protection de l'environnement doivent être prises en compte dans la conception et l'application des politiques publiques locales<sup>419</sup>. Cette intégration se manifeste par le respect d'un bloc de principes de valeur constitutionnelle<sup>420</sup> régissant la mise en œuvre du droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la santé tel que prévu par l'article 1 de la Charte constitutionnelle de l'environnement. Le respect de cette prise en compte concerne aussi bien les documents d'urbanisme que les autorisations d'urbanisme. C'est ainsi qu'on aboutit au verdissement des politiques locales (section II), en imprégnant tous les actes des collectivités publiques des préoccupations environnementales<sup>421</sup>.

## **SECTION 1 : LA PLANIFICATION SECTORIELLE DE LA GESTION LOCALE DE L'ENVIRONNEMENT**

Elle fait intervenir plus d'un acteur local sachant que le législateur n'a pas réussi à procéder à une répartition claire des compétences. Mais de quel domaine de l'environnement s'agit-il ? Il revient de décrire des orientations locales d'un secteur de l'environnement, qui vont guider les activités des collectivités territoriales et des personnes privées<sup>422</sup>. On peut citer la réglementation en matière d'eau, de la protection de l'air et de l'atmosphère (paragraphe 1). L'organisation concerne aussi les nuisances dans la mesure où les acteurs locaux sont largement impliqués dans les actions de lutte (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : Le cadre juridique de la gestion de l'eau, de la protection de l'air et de l'atmosphère**

Ressource la plus abondante au niveau de la planète, l'eau est en plus une condition de la vie humaine. Mais les usages multiples de cette ressource font état d'une

---

<sup>419</sup> A. VAN LANG, L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme après la loi Grenelle II: Une nouvelle couche de vert ? RDI 2013, P. 138.

<sup>420</sup> Y. AGUILA, Valeur de la Charte de l'environnement, Constitutions 2010, p. 139.

<sup>421</sup> S. DEFIX, L'articulation entre le droit des risques naturels et le droit de l'urbanisme, AJCT 2012, p. 425.

<sup>422</sup> J. CHEVALLIER, Décentralisation et politiques publiques, AJDA 1992, p. 120.



tendance à la rareté de l'eau<sup>423</sup>. C'est pourquoi il est prioritaire pour les collectivités territoriales d'intervenir dans ce domaine afin d'organiser l'usage et la gestion de l'eau notamment pour des besoins des terres ou à des fin industrielles, pour la navigation, le puisage ou l'abreuvement du bétail<sup>424</sup>. Ainsi les fondements juridiques de l'eau sont mis en évidence au niveau local par la planification de la gestion de la ressource en eau (I). Cette méthode de planification apparaît aussi à travers les actions de prévention contre les pollutions de l'air et de l'atmosphère (II).

## **I- La planification de la gestion de la ressource en eau**

La question qui se pose à ce stade est de savoir quelle est l'utilité du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) dans la gestion locale de l'environnement? La ressource en eau est une partie intégrante « *du patrimoine commun de la nation. Sont d'intérêt général, sa protection, sa mise en valeur ainsi que le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels. Chacun a le droit d'en faire usage dans le cadre des lois et règlements* »<sup>425</sup>. Qu'en est-il de l'organisation de l'usage de la ressource devant aboutir à la maîtrise et au maintien de l'équilibre ? Ainsi le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) intervient pour fixer les orientations à suivre afin d'assurer une gestion équilibrée et une utilisation rationnelle de la ressource. C'est le code de l'environnement qui précise son contenu (A) et la valeur juridique du SAGE mérite une attention particulière (B).

### ***A- Le contenu du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau***

La gestion équilibrée de la ressource en eau est l'objectif premier de la loi de 1992 avec l'unification du régime de l'eau<sup>426</sup>. La mise en exergue de cette unité du droit

---

<sup>423</sup> X. LARROUY-CASTERA, A la recherche de la gestion équilibrée de la ressource en eau, AJDA 2013, p. 2018.

<sup>424</sup> J.-L. BERGEL, Nature et portée des droits réels d'usage des eaux, RDI 1999, p. 366

<sup>425</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JORF n°3 du 4 janvier 1992 p.187

<sup>426</sup> X. LARROUY-CASTERA, A la recherche de la gestion équilibrée de la ressource en eau, op. cit

de l'eau se traduit par la délimitation, par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)<sup>427</sup> élaboré au niveau de chaque bassin ou groupement de bassin, du périmètre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Le SAGE, outil de la gouvernance locale de l'eau, représente le cadre juridique local d'orientation des politiques publiques de l'eau.

Ce document contient des principes qui guident l'ensemble des politiques locales relatives à l'utilisation de l'eau et des milieux aquatiques. Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux élaboré en tenant compte des spécificités locales, donne des orientations sur les objectifs à atteindre dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques. Par ailleurs, ce document fait du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux une référence subséquente. D'ailleurs le périmètre du SAGE est délimité par un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux<sup>428</sup>. En outre il est possible que le projet de schéma soit proposé par une collectivité territoriale notamment le département<sup>429</sup>.

Mais ce qu'il faut retenir, c'est que le SAGE a pour objet de faire un état des lieux avant de déterminer les différents usages sur la base du bilan précédemment établi. Toutes les informations utiles à l'élaboration sont alors mises à la disposition de la commission locale de l'eau dans les deux mois qui suivent son installation par le préfet du département qui arrête la composition de la commission locale de l'eau ou le préfet responsable de la procédure d'élaboration ou de révision du SAGE. En outre, le SAGE prend en considération tous les documents de nature à avoir une incidence sur la ressource<sup>430</sup>.

Le code de l'environnement confirme cet aspect en précisant à son article R 212-30 que le SAGE est composé de trois collèges<sup>431</sup>. Le SAGE, après la détermination de son périmètre par le SDAGE ou sur proposition du projet par les collectivités intéressées doit son élaboration à la commission locale de l'eau (CLE) qui est l'acteur principal de planification du SAGE. La CLE est créée par le préfet afin d'assurer la mise en œuvre et le suivi du SAGE sur le territoire. Cette commission

---

<sup>427</sup> Article L 212-1 du code de l'environnement

<sup>428</sup> Article R 212-26 code de l'environnement

<sup>429</sup> Article R 212-27 code de l'environnement

<sup>430</sup> J.-L. GAZZANIGA, J.-P. OURLIAC, X. LARROUY-CASTERA *L'eau : usage et gestion*, Editions Litec, p.114

<sup>431</sup> Article R 212-30 code de l'environnement

est composée d'établissements publics locaux, de collectivités territoriales ou groupements de collectivités. Elle est aussi composée de représentants de l'Etat et de ses établissements publics qui peuvent être le représentant du préfet coordonnateur du bassin et un représentant de l'agence de l'eau. Les usagers du service public de l'eau, des propriétaires fonciers, des organisations professionnelles ainsi que des associations agréées concernées sont aussi présents dans la commission locale de l'eau<sup>432</sup>. Leur mandat dure six ans à l'exclusion des représentants de l'Etat<sup>433</sup>.

La procédure d'élaboration est prévue aux articles R 212-35 à R 212-45 du code de l'environnement<sup>434</sup>. Au sein de la commission, un état des lieux est effectué sur l'initiative du président de la commission locale de l'eau. Il s'agit d'opérer une vue d'ensemble sur la situation en eau avant de procéder à l'élaboration du projet de schéma. L'état des lieux consiste à opérer une étude analytique sur l'état de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Cette étape permet, en tenant compte des changements pouvant intervenir dans les milieux urbains, ruraux et dans l'environnement, d'avoir une vue d'ensemble sur les types d'usage ainsi que les possibilités offertes pour une bonne mise en valeur et l'évaluation du potentiel hydroélectrique par zone géographique<sup>435</sup>. Les articles R212-46 et R212-47 exposent le contenu du schéma d'aménagement et de gestion des eaux. Cet outil est « *constitué par le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques et le règlement du schéma d'aménagement et de gestion des eaux*<sup>436</sup> ».

Le SAGE comporte notamment l'analyse de l'état des lieux, la définition des enjeux de la gestion de la ressource et les buts poursuivis, l'évaluation des moyens matériels et financiers pour assurer la mise en œuvre. Il comprend aussi le cas échéant les documents, cartographiques, identifiant les zones visées par les 1°, 3° et 4° du I de l'article L. 212-5-1 ainsi que l'inventaire visé par le 2° des mêmes

---

<sup>432</sup> CAA de Nancy 3 octobre 2002 n° 98NC00432, AJDA 2003, p. 101.

<sup>433</sup> Article R 212-31 du code de l'environnement.

<sup>434</sup> Article R 212-35 à R 212-45 code de l'environnement

<sup>435</sup> Article 6 loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, JORF n° 35 du 11 février 2000 p. 2143.

<sup>436</sup> E. ROYER, Schéma d'aménagement et de gestion des eaux : Mise en place de nouvelles procédures, Dalloz actualité 28 Aout 2007.

dispositions.

Aussi, faudrait-il ajouter que le règlement du schéma d'aménagement et de gestion des eaux assure entre autres la prévention de la répartition du volume d'eau entre les différents usagers. Il garantit la remise en état et la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques en édictant des règles d'utilisation relatives aux travaux, ouvrages et installations ayant une incidence sur la qualité de l'eau notamment les rejets directs ou indirects, chroniques ou épisodiques et les prélèvements pour irrigation ou à usage domestique. Il permet aux collectivités territoriales de prendre des décisions nécessaires au maintien et à la restauration des zones humides et stratégiques qui contribuent au transport de sédiments et maintient la continuité écologique<sup>437</sup>.

Le projet est transmis pour avis aux conseils généraux, aux conseils régionaux, aux conseils municipaux des communes intéressées, au comité du bassin. Ce dernier s'assure que le contenu du SAGE est compatible avec les orientations fondamentales du SDAGE. Le dossier est alors soumis à enquête publique prévue à l'article L212-6 du code de l'environnement, avec mention des avis reçus des différents acteurs locaux. Il est composé d'un rapport de présentation, d'un plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau, du règlement, du rapport environnemental ainsi que les résultats des consultations<sup>438</sup>.

C'est par délibération de la commission locale de l'eau que le projet de SAGE est approuvé compte tenu des observations ou avis émis par les organes consultés. Une fois approuvé, le SAGE est alors soumis à l'approbation du préfet de département ou du préfet responsable de la procédure d'élaboration du SAGE. Ce dernier arrête le SAGE. La décision du préfet arrêtant le SAGE est publiée au recueil des actes administratifs des préfectures concernées<sup>439</sup>.

Il faut ajouter que la commission locale de l'eau ne garde pas le monopole de la planification de l'eau. En effet, la communauté locale de l'eau prévue par l'article 7 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau est un acteur majeur dans la mise en œuvre des

---

<sup>437</sup> Articles R212-46 et R212-47 du code de l'environnement

<sup>438</sup> Article R212-40 du code de l'environnement

<sup>439</sup> Article R 212-42 du code de l'environnement

politiques publiques locales de l'eau. C'est ainsi qu'afin d'atteindre les objectifs du SAGE, les autorités locales compétentes ont la possibilité de participer aux travaux de la communauté locale de l'eau. Le périmètre de cette communauté ne peut excéder celui du schéma d'aménagement et de gestion des eaux. En tant qu'acteur de la planification, la communauté peut solliciter dans le cadre d'une consultation, les associations et les syndicats agissant dans le domaine de l'eau après avoir recueilli l'avis de la commission locale de l'eau. Elle élabore après avis conforme de la CLE, un programme pluriannuel d'intervention<sup>440</sup>.

On peut citer, dans la mise en œuvre des politiques de protection de l'eau et du milieu aquatique, les contrats de rivière en tant qu'instruments de planification à l'échelle du bassin versant. Il s'agit d'un contrat d'engagement entre différents acteurs, tels les représentants de l'Etat, les collectivités, les usagers, les associations syndicales... On peut dire que tel le SAGE, le contrat de rivière poursuit des objectifs relatifs à la qualité et la préservation du milieu aquatique. Les modalités de réalisation des ouvrages, ou travaux sont prévues par le contrat de rivière. Cependant, il est tout aussi important de préciser qu'à la différence du SAGE en tant que instrument juridique de planification de l'eau, la nature des contrats de rivière reste sans portée contraignante. En tout état de cause, le tribunal administratif de Lyon<sup>441</sup> ne leur confère pas une valeur contractuelle<sup>442</sup>.

Par ailleurs, au terme de l'article 153 de la loi portant engagement national pour l'environnement, le SAGE est mis en œuvre par un établissement public territorial de bassin, lorsqu'il résulte de « *la procédure de reconnaissance prévue par l'arrêté du 7 février 2005 relatif à la délimitation du périmètre d'intervention de l'établissement public territorial de bassin, ou lorsque son périmètre a été délimité après l'adoption de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, et sous réserve que le périmètre de ce SAGE ne soit pas inclus dans le périmètre d'un groupement de collectivités territoriales mais soit compris dans celui de l'établissement public territorial de bassin*<sup>443</sup> ».

---

<sup>440</sup> Article 7 de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JORF n°3 du 4 janvier 1992 p. 187

<sup>441</sup> T.A de Lyon 10 décembre 1989, F.R.A.P.N.A, RJE 1990, p. 119.

<sup>442</sup> R. ROMI, Les collectivités locales et l'environnement, LGDJ 1998, p. 21

<sup>443</sup> Article 153 de la loi 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

En outre, même s'il existe des mesures spécifiques décentralisatrices dans le domaine de l'eau et du milieu aquatique, il n'en demeure pas moins que les politiques non environnementales relatives au milieu marin prennent en compte les préoccupations environnementales. A titre d'exemple, l'Etat consulte les collectivités métropolitaines dans l'élaboration du schéma de mise en valeur de la mer<sup>444</sup>. La loi n° 84-747 du 2 août 1984 en ses articles 3,5 et 15 confie aux collectivités d'outre-mer le soin d'élaborer les schémas d'aménagement et de mise en valeur de la mer<sup>445</sup>. Il s'agit donc bien d'une ouverture à l'intégration des exigences de protection de l'environnement mais il est utile, après l'exposé du contenu du SAGE, de connaître la valeur juridique de ce document.

### *B- La valeur juridique du schéma d'aménagement et de gestion des eaux*

On s'interroge à ce niveau sur la normativité du SAGE et sa valeur contraignante. Il faut dire que la directive sur l'eau<sup>446</sup> organise la planification de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques à deux échelles : les SDAGE et les SAGE<sup>447</sup>. Ces derniers constituent des instruments d'application nationale de la DCE (directive communautaire sur l'eau)<sup>448</sup>. La réflexion menée à ce stade conduit à répondre aux interrogations relatives au degré de normativité du SAGE. En effet, en tant qu'outil de mise en œuvre du SDAGE, il est utile de préciser le rapport entre le SAGE et les orientations fixées par les SDAGE de valeur supérieure ainsi que les programmes et décisions administratives. Ainsi, on note que les SAGE doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les orientations décrites par le SDAGE.

---

<sup>444</sup> P. SOLER-COUTEAUX, Schéma de mise en valeur de la mer et du littoral, RDI 2008, p. 356.

<sup>445</sup> Articles 3,5 et 15 de la loi n°84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de la Guyane, de Martinique et de la Réunion,

<sup>446</sup> Directive n° 2000/60/CE du 23/10/00 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JOCE n° L 327 du 22 décembre 2000. Cette directive fut transposée par la loi française n°2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JORF n°95 du 22 avril 2004 p. 7327

<sup>447</sup> X. LARROUY-CASTERA, A la recherche d'une gestion équilibrée de la ressource en eau : L'hydroélectricité à l'épreuve de la continuité écologique, AJDA 2013, p. 2018

<sup>448</sup> P. GWENDOLINE, Actualité législative et réglementaire du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, Gazette du Palais, 04 juillet 2009 n° 185, p. 18

On s'aperçoit que la compatibilité ne signifie pas aussi une conformité ou une application à la lettre des prescriptions du SDAGE<sup>449</sup>. En effet, il s'agit d'éviter toute contradiction avec le document dont il est question de faire application<sup>450</sup>. Il existe à cet effet, une marge de manœuvre de la part des concepteurs du schéma dans la mesure où ils peuvent procéder à l'interprétation du contenu du SDAGE et l'adapter sans le dénaturer aux objectifs poursuivis par le SAGE notamment la *« prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides, la protection des eaux (par exemple contre la pollution par les nitrates d'origine agricole) et la lutte contre toute pollution par déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects de matières de toute nature et plus généralement par tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux, la restauration de la qualité de ces eaux et leur régénération, le développement, la mobilisation<sup>451</sup> »*.

Le SAGE doit en outre être adapté aux objectifs relatifs à la création et la protection de la ressource en eau, la valorisation de l'eau et, en particulier, pour le *« développement de la production d'électricité d'origine renouvelable ainsi que la répartition de cette ressource, la promotion d'une utilisation efficace, économe et durable de la ressource en eau, le rétablissement de la continuité écologique au sein des bassins hydrographiques<sup>452</sup> »*.

Mais il est important de préciser qu'en vertu du principe de l'indépendance des législations selon lequel les autorisations d'urbanisme notamment, relèvent d'une législation distincte de celle qui régit les arrêtés de protection du biotope. Ainsi, en vertu de ce principe, les SAGE ne s'imposent qu'aux programmes et décisions administratives entrant dans le domaine de l'eau<sup>453</sup>, le droit de l'eau ne saurait légiférer dans les domaines relevant du droit de l'urbanisme. Néanmoins, le SAGE étant opposable aux collectivités territoriales, le code de l'urbanisme prévoit que les SCOT, PLU et cartes communales sont compatibles avec politiques nationales relatives à une gestion équilibrée de la ressource en eau. Ils doivent être compatibles avec les objectifs de quantité et de qualité des eaux définis par les

---

<sup>449</sup> P. MARTIN-BIDOU, Protection des eaux, JurisClasseur, Collectivités territoriales, Fasc. 1174.

<sup>450</sup> Article L 212-1 XI

<sup>451</sup> Article L 211-2 du code de l'environnement

<sup>452</sup> Article L 211-1 du code de l'environnement.

<sup>453</sup> CE, 9 juin 2004, n° 254174, Association Alsace Nature Haut-Rhin : JurisData n° 2004-066954

SDAGE et SAGE<sup>454</sup>.

C'est ainsi que la mise en compatibilité avec le SAGE permet d'observer les prescriptions qui proscrivent ou limitent l'utilisation par l'homme, de matières nocives susceptibles d'affecter le milieu aquatique souterrain<sup>455</sup>. Il en est de même des décisions administratives intervenant dans le secteur routier, qui n'appellent pas l'application des prescriptions du SAGE<sup>456</sup>.

Par ailleurs, on ne peut faire abstraction de la contradiction entre les principes d'organisation de l'usage de la ressource en eau et la réalité économique que cette ressource fait apparaître. En effet, il est important de savoir si la mise en compatibilité avec les SAGE garantit la préservation du bon état écologique sachant qu'il est procédé à la promotion des politiques de développement des énergies renouvelables qui nécessitent des installations, travaux de nature à porter atteinte à l'équilibre biologique.

L'adoption de l'exigence de conformité au SAGE nous semble adéquate dans la mesure où nonobstant les critiques sur les obstacles au développement, la conformité permet d'assurer le respect des principes fondamentaux liés à la protection de l'environnement. Mais le code de l'environnement intervient afin de régler le dilemme existant entre la protection des cours d'eau et leur exploitation en procédant à l'établissement des listes de cours d'eau pouvant faire l'objet d'exploitation<sup>457</sup>.

En outre, les SAGE sont aussi opposables aux tiers selon le législateur qui les invite à se conformer aux prescriptions contenues dans le règlement ainsi que les documents cartographiques annexés. En effet, le règlement et ses documents cartographiques, sont opposables aux tiers dès la publication de la décision du préfet portant approbation du SAGE. Dans le même ordre d'idée le règlement procède à la définition des mesures précises d'opposabilité permettant la réalisation des objectifs exprimés dans le plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD),

---

<sup>454</sup> Article L 111-1-1 du code de l'urbanisme.

<sup>455</sup> E. ROYER, Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, et lutte contre la pollution, DALLOZ actualité 18 décembre 2008.

<sup>456</sup> CE, 7 juill. 2006, n° 231001, Association sauvegarde région Langeais

<sup>457</sup> Article L 514-17 du code de l'environnement.



considérés comme nécessaires à la poursuite des objectifs de gestion équilibrée de la ressource<sup>458</sup>.

Tel est la démonstration faite sur les mesures décentralisatrices de gestion et de protection de la ressource en eau. La protection de l'environnement est alors garantie à travers la planification dans le domaine de l'eau. Mais pour aller plus loin dans la gestion locale de l'environnement, il est important de mettre en évidence, l'implication des différents niveaux de collectivités dans la protection de l'air et de l'atmosphère.

## **II- La protection de l'air et de l'atmosphère par les collectivités territoriales**

Le droit de l'environnement englobe la protection de la couche d'ozone, de la lutte contre le changement climatique ainsi que de la limitation de la pollution atmosphérique. Il est question à ce stade, des problématiques environnementales liées notamment au climat auxquelles les collectivités territoriales doivent faire face. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'on s'interroge sur les outils locaux en faveur de la protection de l'air et de l'atmosphère, pour atteindre ces objectifs<sup>459</sup>. On note que les collectivités territoriales contribuent à la conception des politiques de protection de l'air et de l'atmosphère au travers des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, du plan de déplacement urbain et des plans de protection de l'atmosphère dans le cadre de la planification (B) sur la base d'une réglementation assez enrichie (A).

### ***A- La réglementation environnementale en matière de gestion de la qualité de l'air et de l'atmosphère***

Le dictionnaire français Larousse définit l'air comme le fluide gazeux composé, qui constitue l'atmosphère<sup>460</sup>. Ce fluide gazeux, nous le respirons avec toutes les conséquences qu'il pourrait y avoir, mettant ainsi en jeu la santé humaine et

---

<sup>458</sup> Circulaire du 4 mai 2011 relative à la mise en œuvre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (NOR : DEVL1108399C).

<sup>459</sup> F. HAUMONT, Encadrement juridique : Fondement et objectifs du droit européen, RFDA 2008, p. 649.

<sup>460</sup> Dictionnaire français Larousse

l'environnement. C'est pourquoi, un droit de respirer un air respectueux de la santé a été consacré dans le droit français de l'environnement. Ainsi, *«l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les personnes privées concourent, chacun dans le domaine qui lui est réservé et dans les limites de sa responsabilité, à une politique permettant la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé<sup>461</sup>»*.

D'ailleurs, le programme européen « air pur pour l'Europe » (clean air for Europe CAFE) est mis en œuvre au niveau interne par le décret n° 2010-1250 du 21 octobre 2010 relatif à la qualité de l'air transposant la directive n° 2008-50/CE du Parlement européen et du Conseil concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe. L'objectif est de favoriser au niveau interne, la définition des objectifs concernant *« la qualité de l'air ambiant, afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs pour la santé humaine et pour l'environnement dans son ensemble<sup>462</sup>»*.

Codifié au code de l'environnement, la mise en œuvre de la directive permet aux collectivités territoriales d'évaluer la qualité de l'air ambiant sur la base de méthodes et de critères communs et d'obtenir des informations sur la qualité de l'air ambiant pour participer à la lutte contre les émissions dangereuses pour l'air et surveiller les évolutions dans le temps ainsi que les changements enregistrés grâce aux mesures nationales et communautaires. Elle favorise l'accès aux informations relatives à la qualité de l'air ambiant par le public. C'est dire que ce programme « air pur pour l'Europe » promeut la préservation de la qualité de l'air ambiant, dès lors qu'elle apparaît satisfaisante, et incite à son amélioration au cas contraire<sup>463</sup>.

L'homme n'est pas seule victime de pollution de l'air. En effet, *« dans les années 1970, des chercheurs ont mis en évidence que les chlorofluorocarbones (CFC) et les hydrochlorofluorocarbones (HCFC) jouaient un rôle dans l'appauvrissement de la couche d'ozone alors que l'ozone atmosphérique absorbait une partie de la*

---

<sup>461</sup> Article L220-1 Code de l'environnement

<sup>462</sup> <http://europedia.moussis.eu/>

<sup>463</sup> Article 1<sup>er</sup> de la directive n° 2008-50/CE du Parlement européen et du Conseil concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, JOUE n° L 152 du 11 juin 2008 et le décret n° 2010-1250 du 21 octobre 2010 relatif à la qualité de l'air, JORF n°0247 du 23 octobre 2010 p.19011

*radiation*<sup>464</sup>». La protection de la couche d'ozone, la lutte contre les changements climatiques, la réduction de la pollution atmosphérique deviennent alors un enjeu majeur pour les collectivités territoriales. C'est d'ailleurs ce que confirme la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie en son article 1 qui dispose que cette mesure d'intérêt général consiste «à prévenir, à surveiller, à réduire ou à supprimer les pollutions atmosphériques, à préserver la qualité de l'air, à économiser et à une utilisation rationnelle l'énergie<sup>465</sup>».

La surveillance de la qualité de l'air est ainsi assurée avec le concours des collectivités territoriales<sup>466</sup>. Ces dernières sont actrices majeures dans l'exécution des engagements internationaux relatifs à la politique de l'air et de l'atmosphère. Aussi mettent-elles en œuvre les politiques nationales de protection globale de l'environnement. En effet, dans le cadre de leurs actions, elles sont tenues de respecter et de faire respecter la réglementation relative à l'air et l'atmosphère. Cette réglementation est à l'origine de dispositions découlant de différents niveaux.

Au niveau international, par exemple, il est fait référence au protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Ce texte est élaboré sous l'égide des Nations-Unies et il se présente comme l'outil incontournable de lutte contre le réchauffement climatique et de la protection du climat<sup>467</sup>. On peut aussi citer la convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) du 9 mai 1992. L'objectif de cette convention est d'équilibrer les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui exclut tout changement ou atteinte anthropique dangereuse du système climatique<sup>468</sup>. Cette convention-cadre énonce des principes directeurs tels, le principe de précaution, le principe de responsabilités communes mais différenciée, le développement durable et le principe selon lequel les pays de l'OCDE (figurant à

---

<sup>464</sup> Y. PETIT, Droit de l'environnement : domaines et réglementations, la documentation française 2011, p.3

<sup>465</sup> Article 1 de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, JORF n°0001 du 1 janvier 1997 page 11

<sup>466</sup> J.-Y. FABERON, Chronique des textes d'application de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996, Petites affiches, 31 juillet 1998 n° 91, p. 11.

<sup>467</sup> Y. PETIT : Droit de l'environnement ; domaines et réglementations, la documentation française 2011, p.3

<sup>468</sup> Article 2 de la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992

l'annexe I de la convention, avec les pays à économie en transition. L'annexe II regroupe les pays de l'annexe I moins ceux qui connaissent une transition économique,) sont appelés à accorder des aides que ce soit en finances et en technologies, aux pays en développement afin qu'ils puissent relever le défi du changement climatique<sup>469</sup>.

Dans ce même ordre d'idée de lutte contre les changements climatiques, le protocole de Kyoto (non ratifié par les Etats-Unis) vient renforcer le cadre juridique des politiques de l'air et de l'atmosphère. Ce texte signé le 11 décembre 1997 au Japon, précise pour la France comme d'ailleurs les autres pays industrialisés, des engagements plus que contraignants. Il ne s'agit plus de poser des généralités mais de chiffrer les objectifs à atteindre dans cette lutte contre les changements climatiques. C'est ainsi que les 39 pays figurant à l'annexe B poursuivent des objectifs de réduction de leurs émissions de 6 gaz à effet de serre inscrits à l'annexe A d'au moins 5% par rapport au niveau de 1990 au cours de la période 2008 à 2012<sup>470</sup>.

Certes les collectivités territoriales assurent une bonne place dans la dynamique de mise en œuvre des engagements relatifs à la lutte contre les changements climatiques dans le cadre de l'exécution des politiques nationales de l'air et de l'atmosphère. Mais comme il est indiqué plus haut, le protocole de Kyoto couvre la période de 2008 à 2012<sup>471</sup>. Il faut alors un dispositif juridique permettant d'assurer la continuité des politiques de protection de l'atmosphère. Cet objectif a été atteint avec l'accord de Cancun intervenu lors de la conférence des parties à la convention sur les changements climatiques qui a eu lieu du 30 novembre au 10 décembre 2010 au Mexique<sup>472</sup>. Cet accord très ambitieux prévoit des méthodes de lutte contre les changements climatiques.

Aussi, l'accord de Cancun prévoit à son tour, des réductions de gaz à effet de serre

---

<sup>469</sup> Article 3 de la convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992

<sup>470</sup> Y. PETIT, Droit de l'environnement ; domaines et réglementations, la documentation française 2011, p.15

<sup>471</sup> B. Le BAUT-FERRARESE, La réception du protocole de KYOTO en droit européen, RTD eur 2010, p. 55.

<sup>472</sup> Y. PETIT, Environnement, Répertoire de droit international, janvier 2010.

afin de plafonner la hausse à + 2°C par rapport aux années 1990, contrairement à ce qu'ambitionner les pays vulnérables c'est-à-dire limiter la hausse à 0,5°C. La tâche est loin d'être facile mais le but poursuivi demeure une réduction de 20 à 25% des émissions de GES d'ici 2020. D'ailleurs un fonds vert est créé par l'accord de Cancun pour soutenir l'action des pays en voie de développement<sup>473</sup>.

Il importe de souligner que les actions locales de limitation de la pollution atmosphérique sont tenues de se conformer aux exigences de la convention de Genève de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et celle de Stockholm de 2001 sur les polluants organiques persistants. Par ailleurs, l'article 2 de la convention de Genève de 1979 énonce le principe selon lequel les Etats signataires s'engagent non seulement à assurer la protection de l'environnement contre les nuisances pour l'atmosphère mais aussi de mener des politiques de prévention favorables à la réduction des pollutions<sup>474</sup>.

Il s'y ajoute que la convention de Stockholm de 2001<sup>475</sup> répond aux préoccupations relatives au rejet de polluants dans l'atmosphère. Ainsi, définit-elle les polluants organiques persistants (POPs). Les collectivités territoriales sont contraintes de respecter les dispositions de la convention du fait des dangers que constituent les polluants non seulement pour l'homme mais aussi pour l'environnement<sup>476</sup>. C'est ainsi qu'il est important de prendre des mesures de précaution face à ce danger. Réduire la production et l'usage des POPs apparaît comme l'objectif de la convention en mettant à disposition un cadre relatif à leur élimination et en encadrant le traitement des déchets contenant de POPs<sup>477</sup>.

A la lecture de l'article 3 de la convention de Stockholm, afin d'assurer la mise en œuvre des dispositions de la présente, il est ainsi fait état des mesures juridiques que les parties doivent prendre pour garantir la limitation de la pollution

---

<sup>473</sup> Y. PETIT, Droit de l'environnement ; domaines et réglementations, la documentation française 2011, p.20

<sup>474</sup> Article 2 de la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance du 13 novembre 1979

<sup>475</sup> Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants

<sup>476</sup> L. CLEMENT- WILZ, F. MARTUCCI, C. MAYER-CARPENTIER, Chronique de droit de l'Union européenne, RFDA 2011, p. 1225.

<sup>477</sup> Y. PETIT, Droit de l'environnement ; domaines et réglementations, la documentation française 2011, p.28

atmosphérique. L'exécution de ces mesures juridiques donne aux collectivités territoriales un rôle moteur dans la mise en œuvre des engagements internationaux. Il faut dire que droit de l'UE regroupe de nombreux textes assurant la protection de la couche d'ozone, la lutte contre les changements climatiques ainsi que la réduction de la pollution atmosphérique et invite les collectivités territoriales à respecter leurs prescriptions<sup>478</sup>. Il s'agit en effet, des mesures européennes de mise en application des engagements internationaux. En outre, la Communauté européenne poursuit ainsi la dynamique, avec l'adoption des instruments de mise en œuvre au niveau européen notamment du protocole de Montréal, en prenant en considération les progrès techniques du moment<sup>479</sup>.

Ajoutons que la législation sur l'air et l'atmosphère trouve son fondement dans la directive 96/62/CE du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant qui fut abrogée par l'article 31 de la directive 2008/50 du 21 mai 2008<sup>480</sup>. Son intérêt consiste à définir et à fixer les objectifs concernant la qualité de l'air, à se procurer des informations sur la qualité de l'air et enfin à maintenir la qualité de l'air ou encore procéder à l'amélioration de celui-ci notamment en cas de pollution. Dans l'optique de mise en œuvre de cette volonté politique commune, intervient la directive n°99/30/CE du 22 avril 1999 relative à la fixation de valeur limite dans l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant<sup>481</sup>. Cette directive a pour force d'imposer l'observation de limites contraignantes.

On peut aussi énumérer dans le même ordre, la directive 2000/69/CE du Parlement Européen et du Conseil du 16 novembre 2000<sup>482</sup> concernant les valeurs limites

---

<sup>478</sup> A.-H. MESNARD, L'influence croissante du droit européen, Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre II, folio n° 5443.

<sup>479</sup> Y. PETIT, Droit de l'environnement ; domaines et réglementations, la documentation française 2011, p.8

<sup>480</sup> Voir Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, JOUE du 11 juin 2008.

<sup>481</sup> Voir Directive 1999/30/CE du Conseil, du 22 avril 1999, relative à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant

<sup>482</sup> Directive 2000/69/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2000 concernant les valeurs limites pour le benzène et le monoxyde de carbone dans l'air ambiant, JOUE n° L 313 du 13 décembre 2000, voir aussi Directive 2002/3/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2002 relative à l'ozone dans l'air ambiant, JOCE n° L 067 du 09/03/2002 p. 0014 – 0030.

pour le benzène et le monoxyde de carbone dans l'air ambiant, celle n° 2002/3/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2002 relative à l'ozone dans l'air ambiant et celle n° 2003/4/CE du Parlement Européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement<sup>483</sup>. Ces textes retrouvent leur transcription dans le code de l'environnement permettant ainsi aux collectivités territoriales de respecter les exigences relatives à la qualité de l'air. Cette reprise en droit interne des orientations européennes ou internationales conduit à constater l'influence de ces dernières sur les politiques locales<sup>484</sup>. Le respect des dispositions internationales est alors repris dans la législation nationale en tant que fil conducteur.

Par ailleurs, comme les autres secteurs de l'environnement,<sup>485</sup> en France, le régime juridique de l'air et de l'atmosphère a connu une évolution constante. De la loi sur les ICPE de 1976 au Grenelle II de l'environnement, la protection et l'amélioration des conditions de vie humaine, en partant de la surveillance de la qualité de l'air ont toujours occupé une place centrale dans les politiques publiques de l'environnement. Référence y est faite à l'article 4-2 de la loi sur les installations classées de 1976<sup>486</sup> qui encadre l'exploitation des installations définies par décret en Conseil d'Etat susceptibles de générer des pollutions, en constituant des garanties financières.

Il faut préciser que l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques appelle le respect de principes directeurs tels que la précaution, la prévention, la participation et le principe pollueur-payeur que l'on retrouve fondamentalement en droit international et européen de l'environnement. En effet, concourant avec leurs établissements publics et l'Etat, chaque collectivité territoriale, dans le domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité, promeut une politique dont

---

<sup>483</sup> Directive 2003/4/CE du Parlement Européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, JOCE n° L 41 du 14 février 2003.

<sup>484</sup> A. TOUZET, Droit et développement durable, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 01 mars 2008 n° 2, p. 453

<sup>485</sup> Y. PETIT, Protection internationale des éléments de l'environnement, Répertoire de droit international, janvier 2010.

<sup>486</sup> Articles 4-2 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, JORF du 20 juillet 1976 p. 4320

l'objectif est de garantir la jouissance du droit à chacun de respirer un air qui ne nuise pas à sa santé<sup>487</sup>, le code de l'environnement, poursuit en affirmant que l'intérêt général invite à prendre des décisions préventives pour surveiller la qualité de l'air et réduire les nuisances<sup>488</sup>. Ces dispositions sont reprises par la loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (AURE).

Au terme de l'article 2 de cette loi, une pollution atmosphérique est constituée par *« l'introduction par l'homme directement ou indirectement dans l'atmosphère et les espaces clos, de substances ayant des conséquences préjudiciables, de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux écosystèmes, à influencer sur les changements climatiques, à détériorer les biens matériels, à provoquer des nuisances olfactives excessives<sup>489</sup> »*. C'est dire que la surveillance de la qualité de l'air ainsi que ses conséquences sur la santé humaine et l'environnement incombe autant aux collectivités territoriales dans le respect du principe de libre administration<sup>490</sup>.

L'objectif est de mener des politiques publiques prenant en compte le secteur de l'air dans le développement urbain. D'autres textes viennent en complément du code de l'environnement et de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. On peut faire référence chronologiquement à l'arrêté portant sur les prélèvements et la consommation d'eau mais aussi sur les émissions des ICPE. Ce texte constitue le cadre juridique relatif aux pollutions industrielles. On peut aussi citer le décret n°98-360 du 6 mai 1998 relatif à la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement, aux objectifs de la qualité de l'air, aux seuils d'alerte et aux valeurs limites<sup>491</sup>. Il faut toutefois préciser que ce décret est abrogé par l'article 4 du décret n°2007-397 du 22 mars 2007 qui fixe les modalités ainsi

---

<sup>487</sup> Article L 220-1 du code de l'environnement

<sup>488</sup> Article L 220-1 du code de l'environnement

<sup>489</sup> Article 2 de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie

<sup>490</sup> Article L221-1 du code de l'environnement

<sup>491</sup> Voir le décret n°98-360 du 6 mai 1998 relatif à la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement, aux objectifs de qualité de l'air, aux seuils d'alerte et aux valeurs limites, JORF n°110 du 13 mai 1998 p. 7196



que les techniques de surveillance de la qualité de l'air<sup>492</sup>.

Il faut se référer à l'arrêté du 10 janvier 2000 concernant l'indice de qualité de l'air pour pouvoir calculer les indices de dioxyde de soufre, du dioxyde d'azote, de l'ozone ainsi que des particules en suspension. Les directives européennes n°1999/30/CE du Conseil du 22 avril 1999<sup>493</sup> et n°2000/69/CE du 16 novembre 2000 du Parlement et du Conseil furent transposées par le décret n°2002-313 du 15 février 2002 qui dans le même temps modifie le décret n°98-360 du 6 mai 1998 portant surveillance de la qualité de l'air ambiant et de « *ses effets sur la santé et l'environnement, aux objectifs de qualité de l'air, aux seuils d'alerte et aux valeurs limites* »<sup>494</sup>. Ces mesures renforcent les moyens juridiques de lutte contre les émissions de polluants à la source afin d'assurer la protection de l'environnement.

La transposition de ces directives met à la disposition des collectivités territoriales, des moyens efficaces de réduction des émissions. Il s'agit là d'une manifestation de l'influence du droit de l'UE sur le droit interne de l'environnement. En effet, ce texte de 1998 aborde les questions relatives aux seuils de recommandation, d'information et d'alerte pour l'ozone. Référence est faite à un arrêté de 2003 pour pouvoir procéder à la fixation des modalités d'évaluation, de zonage, d'information du public<sup>495</sup>.

De même, le titre III de la loi SRU (articles 94 à 139) change considérablement les modifications apportées par la loi d'orientation des transports intérieurs. L'objectif est en effet, de conforter les rapports existant entre les documents d'urbanisme (qui

---

<sup>492</sup> Article 4 du décret n°2007-397 du 22 mars 2007 JO n°70 du 23 mars 2007

<sup>493</sup> Voir Directive n° 1999/30/CE du Conseil du 22 avril 1999, relative à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant, JO n° L 163 du 29/06/1999 p. 004, voir aussi Directive n° 2000/69/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2000 concernant les valeurs limites pour le benzène et le monoxyde de carbone dans l'air ambiant, JO n° L 313 du 13/12/2000 p. 0012, voir le décret n°2002-313 du 15 février 2002 portant transposition des directives 1999/30/CE du Conseil du 22 avril 1999 et 2000/69/CE du Parlement européen et du conseil du 16 novembre 2000 et modifiant le décret n° 98-360 du 6 mai 1998 relatif à la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement, aux objectifs de qualité de l'air, aux seuils d'alerte et aux valeurs limites, JORF n°42 du 19 février 2002.

<sup>494</sup> <http://www.respire-asso.org/>

<sup>495</sup> Arrêté du 17 mars 2003 relatif aux modalités de surveillance de la qualité de l'air et à l'information du public

doivent respecter la qualité de l'air) et le PDU notamment<sup>496</sup>.

Le Grenelle II ou loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement procède, en son article 180 à l'organisation de la surveillance de la qualité de l'air. Toutes les mesures locales s'inspirent de ces textes qui garantissent leur conformité avec le droit international de l'environnement. Pour atteindre cet objectif des stratégies ont été adoptées au niveau local afin d'impliquer au plus près les différents acteurs concernés. D'où la stratégie de planification de la protection de l'air et de l'atmosphère.

### *B- La planification locale de l'air et de l'atmosphère*

La mise en œuvre des actions locales ayant une incidence sur l'air défini comme fluide gazeux qui, formant l'atmosphère,<sup>497</sup> s'inscrit dans le respect des instruments régionaux de protection de l'atmosphère. Les collectivités territoriales sont alors confrontées à des difficultés liées à l'environnement ayant des impacts sur l'économie et la société. Le développement durable apparaît alors comme un objectif à atteindre dans le mouvement de lutte contre le changement climatique<sup>498</sup>. Mais le but est de relever le grand défi du XXI siècle : atteindre l'objectif de développement durable implique l'intégration dans la définition des politiques locales, la lutte contre le changement climatique, la protection de la couche d'ozone ainsi que la limitation de la pollution de l'atmosphère. Ainsi, cet objectif doit être pris en compte dans le secteur du bâtiment<sup>499</sup>, afin de réduire la consommation d'énergie, de l'urbanisme, du transport, du développement des énergies renouvelables et de la recherche relative au développement durable. Ce dernier doit être promu par les politiques publiques locales selon les termes de la Charte de

---

<sup>496</sup> M. PRIEUR, La mise en œuvre du droit international de l'environnement dans les pays francophone, PULIM, Limoge 1997, p. 293

<sup>497</sup> A. VENIN, F. ECOLIVE, La qualité de l'air : Normes et procédure...p.15

<sup>498</sup> Changement climatique : Politiques nationales et le protocole de Kyoto, Paris, Organisation de coopération et de développement économique 1999, p. 15

<sup>499</sup> A. VINCENT, La loi grenelle II : Volet bâtiment, Dalloz 21 septembre 2010.

l'environnement<sup>500</sup>.

D'ailleurs le titre I de la loi 2009-967 du 3 août 2009 de programmation pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement est consacré à la lutte contre le changement climatique. L'article 1er du même texte énonce l'intention d'apporter des solutions aux problèmes liés à la dégradation de l'environnement. Ainsi des objectifs ont été fixés et pour y parvenir, un cadre de mise en œuvre est prévu pour réussir l'intégration de l'environnement. Les collectivités territoriales occupent une place importante dans la mise en œuvre des objectifs de lutte contre le changement climatique<sup>501</sup> qui mobilise d'ailleurs tous les acteurs, même les communes les plus petites. En effet, les collectivités territoriales se présentent comme des intermédiaires entre les citoyens et l'Etat ou le niveau international. Elles sont engagées dans la lutte contre l'effet de serre et constituent un levier d'impulsion et de suivi des politiques de lutte contre le changement climatique.

Pour y parvenir des mesures décentralisatrices ont été prises, offrant ainsi un cadre juridique de protection de l'air et de l'atmosphère aux actions locales qui ont une incidence sur l'air. Ces mesures ne sont autre chose que des outils dont dispose la puissance publique pour s'assurer de la surveillance de la qualité de l'air favorable à la santé humaine et à l'environnement. La législation concerne aussi bien les polluants intérieurs qu'extérieurs.

On passe certes plus de 80% de notre temps à l'intérieur des locaux et la qualité de l'air que l'on respire n'est pas exempte de polluants. Les substances dont la présence est le plus fréquemment constatée demeurent le plomb et le tabac en tant que polluants intérieurs. En effet, pour l'ADEME et le centre interprofessionnel technique d'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA), les secteurs industriels qui émettent de dioxine et des furannes sont la combustion, l'incinération et la sidérurgie (usines de fabrication d'aluminium et de fonderies de métaux lourds). Aussi importe-t-il de préciser que les émissions des installations d'incinération de déchets étant estimées par l'ADEME à 400 g thermoform engeneered quality

---

<sup>500</sup> Article 6 de la Charte de l'environnement

<sup>501</sup> A. FOURMON, L'essor des plans climat énergie territoriaux, Gazette du Palais, 04 juillet 2009 n° 185, p. 24

(TEQ)/an et à 510 g TEQ/an par le CITEPA, représentent 30% à 40% des émissions nationales. Cette situation donne aux collectivités locales un rôle majeur dans la lutte contre les dioxines<sup>502</sup>.

Il faut dire qu'à tous les niveaux, les dommages causés à la santé<sup>503</sup> sont d'actualité et la nature en est fâcheusement affectée. Il est donc nécessaire pour les collectivités publiques de prendre des mesures appropriées limitant ou réduisant les effets nocifs des pollutions<sup>504</sup>. Les mesures sont nombreuses et variées<sup>505</sup>. Le code de l'environnement a ainsi prévu trois documents précisant dans le même temps leur modalité d'élaboration ainsi que leur contenu.

### **a- Les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie**

Ils figurent au livre II, titre II, chapitre II et à la section I du code de l'environnement, le processus d'élaboration du SRCAE y est exposé. Ce dernier est institué par la loi Grenelle II en son article 68 modifiant par la suite les articles L222-1 à L222-3 du code de l'environnement<sup>506</sup>. Au niveau régional et à l'horizon 2020 et 2050, le schéma fixe non seulement les orientations permettant de réduire les conséquences du changement climatique en les prenant en considération mais encore les orientations qui conduisent à la satisfaction des prévisions en termes de normes de qualité et favorisent la prévention ou la réduction des conséquences des atteintes. Pour ce faire, le SRCAE procède à la définition des règles de qualité de l'air pour spécifique à certaines collectivités régionales si les caractéristiques particulières de la zone le justifient<sup>507</sup>.

Il fixe aussi par « *zones géographiques, les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre en matière de valorisation du potentiel énergétique terrestre,*

---

<sup>502</sup> A. VENIN, F. ECOLIVET, La qualité de l'air : Normes et procédure, Imprimerie nationale, p.203

<sup>503</sup> M. SIRINELLI, Droit à respirer un air pur : Quelles obligations pour les autorités publiques, AJCT 2011, p. 317.

<sup>504</sup> E. CORTOT-BOUCHER, Le devoir de prévention posé par l'article 3 de la Charte de l'environnement : Portée et contrôle, RFDA 2014, p. 97.

<sup>505</sup> C. SEGHER, Changement climatique, un plan national d'adaptation sera arrêté début 2011, 16 février 2009

<sup>506</sup> Article 68 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010 p. 12905.

<sup>507</sup> Article L222-1 du code de l'environnement

*renouvelable et de récupération et en matière de mise en œuvre de techniques performantes d'efficacité énergétique telles que les unités de cogénération, notamment alimentées à partir de biomasse, conformément aux objectifs issus de la législation européenne relative à l'énergie et au climat. En outre, le SRCAE vaut à ce titre le schéma régional des énergies renouvelables<sup>508</sup> » institué par l'article 19 de la loi grenelle I du 3 août 2009.*

Le projet de schéma résulte d'une élaboration conjointe du représentant de l'Etat dans la région et du président du conseil régional,<sup>509</sup> avec la consultation des collectivités territoriales et groupements concernés par le schéma<sup>510</sup>. Ce dernier se base sur des inventaires, des informations provenant de divers acteurs qui intéressent la cohérence et l'efficacité du schéma régional. Le schéma régional du climat de l'air et de l'énergie est soumis à enquête publique dans le cadre de la mise en exécution du principe de participation pour une durée ne pouvant être inférieure à un mois sous des formes adaptées, accessibles au public<sup>511</sup>. Après avoir tenu compte des observations découlant de l'enquête publique, le projet est approuvé par le conseil régional.

Le schéma régional du climat de l'air et de l'énergie est arrêté par le préfet de région. Il contient un rapport présentant l'état des lieux sur la totalité des secteurs qu'englobe le SRCAE, un document d'orientation prévoyant les orientations et objectifs de réduction des émissions, de lutte contre les pollutions atmosphériques ainsi que les objectifs relatifs à la promotion des secteurs de l'énergie renouvelable, en s'adaptant au changement climatique<sup>512</sup>. Le SRCAE contient une annexe (schéma régional éolien) qui procède à la détermination des secteurs qui pourraient accueillir des actions de développement éolien<sup>513</sup>. Le schéma devient dès lors opposable à toute action locale pouvant porter préjudice à la qualité de l'air dans la

---

<sup>508</sup> Article 68 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010 p. 12905

<sup>509</sup> Article R 222-1 du code de l'environnement

<sup>510</sup> M. MOULINER-DUBOST, Approche qualitative de la protection de l'air, JurisClasseur Environnement et développement durable, Fasc.3320.

<sup>511</sup> P. LUTTON, Les collectivités territoriales et le principe de participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, Constitution 2014, p. 186.

<sup>512</sup> Article R 222-2 du code de l'environnement

<sup>513</sup> Article 1 du décret n° 2011-678 du 16 juin 2011 relatif aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, JORS n° 6590 du Jeudi 26 mai 2011

mesure où chaque région doit en disposer conformément à l'article L 222-3 du code de l'environnement. Dans un délai de cinq ans, le SRCAE peut faire l'objet d'évaluation et le cas échéant être révisé dans les mêmes formes et conditions prévues pour son élaboration initiale.

Par ailleurs, le SRCAE absorbe plus ou moins les autres documents de planification existant au niveau régional qui, en cas d'incompatibilité, devront se conformer aux orientations du schéma. Dans ce sens, le plan climat-Energie territorial peut se voir intégrer dans le SRCAE. Ce dernier remplace ou se substitue au plan régional pour la qualité de l'air (PRQA). Mais précisons que *« les articles L. 222-1 à L. 222-3 du code de l'environnement, dans leur rédaction antérieure à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, demeurent applicables aux projets de plans régionaux pour la qualité de l'air en cours d'élaboration qui ont fait l'objet d'une mise à la disposition du public dans les conditions prévues à l'article L. 222-2 du même code<sup>514</sup> »*.

La diversité des instruments de planification rend la lisibilité des mesures de protection de l'air et de l'atmosphère plus complexe. En effet, il est difficile de trouver un repère quand les plans et schémas se multiplient sachant qu'ils ont tous le même objectif de protection de l'air. Il faudrait envisager la simplification au niveau local, avec un schéma ou plan régional qui traduit les orientations et fixe les objectifs à atteindre.

Par ailleurs, le législateur est intervenu pour exiger la compatibilité du PDU avec le SRCAE<sup>515</sup>. Si un PDU a été approuvé avant l'adoption d'un SRCAE, il doit être rendu compatible avec le schéma à la prochaine révision. Le but est d'offrir aux collectivités territoriales un cadre juridique favorable à la cohérence des politiques relatives à la protection de l'atmosphère. Force est de constater toutefois que d'autres instruments de planification locaux tels que le plan de protection de l'atmosphère, participent aussi à la réalisation des objectifs régionaux relatifs à la protection de la couche d'ozone, de la lutte contre les changements climatiques ainsi qu'à la limitation de la pollution atmosphérique.

---

<sup>514</sup> Article L 222-3 du code de l'environnement

<sup>515</sup> Article 28 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, JORF n°4004, du 31 décembre 1982

## **b- Le plan de protection de l'atmosphère (PPA)**

C'est un document dont le contenu doit être compatible avec les orientations du SRCAE. Il est élaboré dans les agglomérations de plus de 250.000 habitants<sup>516</sup>. Les PPA ont pour objectif de ramener la concentration de la pollution d'un secteur à un niveau inférieur qui correspond à la législation sur la qualité de l'air<sup>517</sup>. Ils sont élaborés dans les zones ou les limites mentionnées à l'article 3 de la loi sur l'air sont dépassées ou susceptibles de l'être. Introduit par la loi de 1996 sur l'air, le PPA est un outil à la disposition des collectivités territoriales permettant de lutter contre la pollution atmosphérique en appliquant des dispositions spécifiques aux différentes sources de pollutions<sup>518</sup>.

Il s'agit de polluants définis à l'article R 221-1 dont la source peut être les ICPE, les chaudières, les transports terrestres... L'article R 222-13 définit le champ d'application des PPA, ils doivent couvrir les agglomérations de plus de 250 000 habitants, les zones dans lesquelles « *le niveau dans l'air ambiant de l'un au moins des polluants, évalué conformément aux dispositions des articles R. 221-1 à R. 221-3, dépasse ou risque de dépasser une valeur limite ou une valeur cible* »<sup>519</sup>. Il faut dire que ces zones ou agglomérations sont situées, sur la base d'un certain nombre de critères notamment la localisation et l'importance de la population qu'elles regroupent mais encore le niveau des polluants, les natures des sources de pollution...<sup>520</sup> sous réserve des dispositions de l'article R 222-13-1 qui prévoient des dérogations à l'élaboration des plans de protection de l'atmosphère dans les agglomérations de plus de 250.000 habitants.

L'élaboration appartient au préfet de département comme l'indique le code de l'environnement et la loi sur l'air. Lorsque le projet de plan s'étend sur plusieurs

---

<sup>516</sup> Article R 222-13-I du code de l'environnement et article 1 du décret n° 2001-449 du 25 mai 2001 relatif aux plans de protection de l'atmosphère et aux mesures pouvant être mises en œuvre pour réduire les émissions de source de pollution atmosphérique. Ce décret est abrogé par l'article 4 du décret 2007-397 du 22 mars 2007 relatif à la partie réglementaire du code français de l'environnement JORF n°70 du 23 mars 2007

<sup>517</sup> Article 9 de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, JORF n°0001 du 1 janvier 1997, p.11 et article L222-5 du code français de l'environnement

<sup>518</sup> M. MOLINER-DUBOST, Approche qualitative de la protection de l'air, JurisClasseur environnement et développement durable, Fasc. 3320.

<sup>519</sup> Article R 222-13 du code de l'environnement

<sup>520</sup> Article R 222-13 du code de l'environnement

départements, un arrêté conjoint élabore et définit le périmètre du PPA. Mais aux termes de l'article L 222-4-II, dans le but d'associer tous les acteurs locaux, la commission départementale chargée des questions environnementales, les conseils municipaux et organes délibérants des EPCI reçoivent pour avis le projet de PPA. Ce dernier est par la suite soumis à enquête publique prévues au code de l'environnement<sup>521</sup>.

Le projet soumis à enquête publique<sup>522</sup> contient une notice explicative, la réglementation en la matière et relative au PPA, une présentation brève du projet de PPA, du PPQA et du SRCAE conformément aux dispositions du code de l'environnement en ses articles R222-14 à R 222-19. En outre, le contenu du plan est déterminé par le code de l'environnement<sup>523</sup> et la section II titre I du décret du 25 mai 2001 sur les PPA. C'est ainsi que toutes les informations utiles à l'élaboration des PPA sont regroupées permettant la poursuite des objectifs qui sont fixés. C'est dans le PPA qu'est procédé l'identification des mesures préventives et correctives dans le but de réduire les émissions de sources de pollution atmosphérique ainsi que l'utilisation de façon rationnelle de l'énergie<sup>524</sup>.

Le projet est le cas échéant modifié en prenant en considération les observations tirées de l'enquête publique qui ne peut durer moins d'un mois. Il est alors arrêté par le préfet et devient de ce fait opposable. Il est procédé à son évaluation au bout de cinq années et il peut faire l'objet de révision dans les mêmes formes et procédures que celles prévues pour son élaboration initiale. Dans la procédure, il est prévu néanmoins un bilan annuel de la mise en œuvre du PPA.

Par ailleurs pour atteindre les objectifs du PPA, en d'autres termes pour réduire les émissions de source de pollution et garantir le droit de respirer un air sain<sup>525</sup>, les

---

<sup>521</sup> Article L222-4-II du code de l'environnement

<sup>522</sup> M. DELMAS-MARTY, Défense sociale, protection de l'environnement et droit fondamentaux, RSC 1992, p. 401.

<sup>523</sup> R 222-14 à R222-19 du code de l'environnement

<sup>524</sup> Article R 222-14 du code français de l'environnement et article 2 du décret n° 2001-449 du 25 mai 2001 relatif aux plans de protection de l'atmosphère et aux mesures pouvant être mises en œuvre pour réduire les émissions de source de pollution atmosphérique. Ce décret est abrogé par l'article 4 du décret 2007-397 du 22 mars 2007 relatif à la partie réglementaire du code français de m'environnement, JORF n°70 du 23 mars 2007

<sup>525</sup> Y. JEGOUZO, F. JAMAY, Droit à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé, RDI 1997, p. 56.



collectivités peuvent prendre des mesures dans la limite de leur compétence, à l'intérieur du périmètre du plan, réduisant ainsi la concentration des polluants à un niveau conforme aux normes de qualité fixées par le code de l'environnement. La portée juridique du PPA est sans conteste d'une importance capitale. La compatibilité doit être établie entre le SRCAE ou le PRQA et le plan de déplacement urbain (plan de déplacement urbain).

Confirmation est faite de cette affirmation par l'article 14 du décret de 2001 sur les PPA qui dispose que dès lors qu'un PDU est établi dans un périmètre de transports urbains compris dans un périmètre déjà couvert par un PPA, le représentant de l'Etat doit garantir la compatibilité des PDU avec les objectifs découlant du PPA, lui-même compatible avec le PRQA ou le SRQAE<sup>526</sup>. Les orientations du PPA sont prises en compte par le PDU qui doit être compatible ou rendu compatible avec celles-ci<sup>527</sup>.

Le code de l'environnement ne prévoit en revanche ni la conformité, ni la compatibilité avec les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales et les plans de sauvegarde et de mise en valeur). Cette situation ne suppose toutefois nullement une liberté des collectivités territoriales dans la définition du contenu de ces documents : le développement durable invite à la conciliation des exigences environnementales avec les aspects économiques et sociaux<sup>528</sup>. C'est pourquoi nombreux sont les textes nationaux qui prévoient des dispositions ayant pour but d'atteindre l'objectif de développement durable. La poursuite de cet objectif nécessite une cohérence des textes, des schémas, des programmes, qu'elle soit prévue explicitement ou non par le code de l'environnement. Il est illogique d'exiger la protection de l'environnement, si la réglementation en vigueur ne garantit pas la cohérence et la coordination des politiques publiques.

---

<sup>526</sup> Article R 222-31 du code de l'environnement et article 14 du décret n° 2001-449 du 25 mai 2001 relatif aux plans de protection de l'atmosphère et aux mesures pouvant être mises en œuvre pour réduire les émissions de source de pollution atmosphérique. Ce décret est abrogé par l'article 4 du décret 2007-397 du 22 mars 2007 relatif à la partie réglementaire du code français de l'environnement, JORF n°70 du 23 mars 2007

<sup>527</sup> Les plans de déplacements urbains, un instrument de lutte contre la pollution atmosphérique dans la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, Petites affiches, 08 septembre 1997 n° 108, p. 4

<sup>528</sup> C. HUGLO, Vers un développement durable du droit de l'environnement, Gazette du palais, 25 septembre 2010 n° 268, p. 2

A la lecture des dispositions du code français de l'urbanisme, il apparaît que les documents d'urbanisme doivent être en cohérence avec le PPA. Tel est ce qui ressort de l'article L 121-1 qui dispose que les SCOT, PLU et Cartes communales fixent les modalités de poursuite des objectifs relatifs à la protection de l'environnement. Ce sont les documents d'urbanisme qui précisent la démarche à suivre pour réduire ou limiter les polluants. Il s'agit des outils à la disposition des collectivités territoriales pour garantir la qualité de l'air à travers la maîtrise de la production et la consommation énergétique<sup>529</sup>. Le changement climatique a mobilisé de nombreux outils pour y faire face. On pourrait s'interroger sur l'efficacité de chacun d'eux ou leurs interconnexions car la diversité des mesures ne garantit pas souvent la simplicité dans l'action. Mais dans cette architecture, une place importante est accordée au plan de déplacements urbain.

### **c- Le plan de déplacements urbain (PDU)**

Il est institué par la loi sur les transports intérieurs de 1982<sup>530</sup> et fut renforcé par la loi sur l'air de 1996 dans le but de mettre à disposition des collectivités territoriales un outil contraignant favorisant la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé, intégrant ainsi les préoccupations environnementales<sup>531</sup>. Ce plan est rendu obligatoire dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants. Il permet dans ces dernières, de mettre en œuvre les orientations générales fixées par les PPQA s'ils existent ou le SRCAE et les PPA. Il ne s'agit pas d'un document d'urbanisme mais d'un instrument juridique à la disposition des collectivités territoriales pour s'assurer de la surveillance de la qualité de l'air<sup>532</sup>.

Le PDU vise les déplacements urbains dans le périmètre de l'agglomération. Son objectif est de réduire les pollutions automobiles en procédant à la modération du

---

<sup>529</sup> Article L 121-1 du code de l'urbanisme

<sup>530</sup> Article 28 de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, JORF du 31 décembre 1982 p. 4004

<sup>531</sup> S. DELMAS-DARROZE, Les plans de déplacements urbains : Un instrument de lutte contre la pollution atmosphérique dans la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, Petites affiches, 08 septembre 1997 n° 108, p. 4

<sup>532</sup> TA Grenoble 26 juin 2002, AJDA 2002, p. 1030.

trafic des véhicules et de permettre aux agglomérations de mener une politique qui incite les usagers à recourir à des moyens de transport plus respectueux de la santé et de l'environnement<sup>533</sup>. La protection de la qualité de l'air est la priorité de la loi sur l'air qui fait des PDU un outil pour harmoniser l'usage de la voirie routière. En effet, c'est l'instrument de fixation des bases de la gestion des transports à l'intérieur d'un périmètre donné. Son but est de maîtriser les politiques de transport afin de maintenir un équilibre entre les attentes des populations dans le domaine des transports et les exigences de protection de l'environnement<sup>534</sup>. Son élaboration appartient à l'autorité organisatrice des transports, en d'autres termes à la collectivité territoriale ou au groupement de collectivités compétents pour la gestion et l'organisation du service public des transports<sup>535</sup>.

C'est l'organe délibérant de l'autorité organisatrice des transports qui, dans un délai de trois mois, arrête le projet de PDU, après avis recueillis auprès des organes intéressés qui disposent de trois mois pour se prononcer sur le projet de plan. A défaut, l'avis est réputé favorable. Il importe de noter que la procédure d'élaboration du projet de PDU n'est pas uniforme, elle diffère d'une agglomération à une autre. Elle est portée par un comité de pilotage et un comité technique regroupant des élus locaux et des professionnels du transport.

Les organes déconcentrés de l'Etat, les représentants des entreprises, les associations syndicales et les usagers sont associés à l'élaboration du PDU. Ce dernier est alors soumis à enquête publique par l'autorité organisatrice des transports conformément aux dispositions du chapitre III titre II du code de l'environnement. Les observations découlant de l'enquête prises en compte, le projet peut alors être arrêté par délibération de l'assemblée de l'autorité organisatrice des transports. Au bout de cinq années, le plan peut être évalué et le cas échéant faire l'objet de révision.

Il est utile de s'interroger sur l'impact de la loi SRU sur l'intégration de

---

<sup>533</sup> D. BROUSSOLLE, Transports routiers de personnes, JurisClasseur administratif, Fasc. 275.

<sup>534</sup> Article 28 de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs et article 14 de loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, JORF n°0001 du 1 janvier 1997 p. 11

<sup>535</sup> Article L1214-14 du code des transports.

l'environnement dans les politiques locales<sup>536</sup>. En outre, si la solidarité est définie comme une stratégie des collectivités territoriales à veiller au développement de la cohérence des zones urbaines et rurales regroupant un espace accueillant les habitants et les travailleurs, la solidarité réside dans la démarche de modernisation ou de renouvellement des anciens équipements, logements et installations<sup>537</sup>.

On constate en effet, que la loi SRU modifie l'article 28-1 de la loi de 82 et renforce ainsi le contenu du PDU. Elle précise en son article 96<sup>538</sup> les orientations qui gouvernent l'action des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques de transport urbain. Avec la loi SRU, le plan prend en compte l'amélioration de la sécurité des déplacements<sup>539</sup>. Sa portée juridique est de plus précisée. Le PDU est opposable aux collectivités territoriales. Leurs actions ou mesures doivent être compatibles avec le plan ou le cas échéant rendues compatibles avec le PDU.

Les documents d'urbanisme tels les SCOT, les PLU et les cartes communales doivent prendre en compte le plan dans le but d'assurer une cohérence des politiques urbaines du territoire. En définitive, les élus et les acteurs locaux doivent s'approprier les dispositions relatives à la protection de l'air et de l'atmosphère et assurer la bonne exécution des documents de planification<sup>540</sup>. C'est pourquoi des ateliers de formation sont souvent organisés avec la documentation nécessaire aussi bien pour les élus que pour les autres acteurs locaux. L'implication de tous les intéressés commande la bonne marche du projet de développement durable.

Plus les acteurs seront informés, plus ils seront conscients des enjeux, et moins l'exécution des politiques de protection de l'air et de l'atmosphère se heurtera à des obstacles liés au défaut de sensibilisation. Mais il est tout aussi important d'appréhender la démarche de protection de la nature par les collectivités territoriales ainsi que leur degré d'intervention en matière de lutte contre les

---

<sup>536</sup> Y. JEGOUZO, La loi solidarité et renouvellement urbain, AJDA 2001, p. 9.

<sup>537</sup> Y. JEGOUZO, La loi solidarité et renouvellement urbain, préc.

<sup>538</sup> Article 96 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n°289 du 14 décembre 2000 p.19777

<sup>539</sup> O. DUPERON, La réforme du régime des transports et des déplacements urbains, AJDA 2001, p. 61.

<sup>540</sup> M.-L. LAMBERT-HABIB, Comment intégrer les critères de développement durable dans les opérations d'aménagement urbains ?, RFDA 2006, p. 759.

nuisances.

## **Paragraphe 2 : L'implication des collectivités territoriales dans la protection de la nature et la lutte contre les nuisances**

Les collectivités territoriales doivent prendre d'importantes initiatives qui ont pour but d'atteindre les objectifs formalisés par le droit de l'environnement, à savoir d'une part protéger la nature et lutter contre l'érosion de la diversité biologique à travers la planification environnementale de l'action foncière des collectivités (I) et, d'autre part, encadrer l'activité humaine qui engendre des nuisances néfastes pour l'environnement (II).

### **I- La planification environnementale de l'action foncière des collectivités territoriales**

Il est question de réfléchir sur les méthodes d'intégration de l'environnement dans la politique foncière des collectivités territoriales. En effet, le droit de l'environnement met à la disposition des collectivités territoriales des outils devant permettre le suivi des orientations relatives aux politiques de protection des espaces naturels<sup>541</sup>. Il ne s'agit pas pour autant de transformer les espaces naturels en musée mais chacun a le droit de vivre dans une nature exempte de bouleversements<sup>542</sup>.

La protection des espaces naturels est d'intérêt général, les collectivités disposent de moyens pour entretenir le milieu naturel et le préserver de toute exposition à un facteur susceptible d'avoir des conséquences néfastes sur son état écologique. Il s'agira pour les politiques locales d'aménagement, de prendre en considération les exigences de protection des espaces naturels, qui peuvent être des milieux « convoités, ignorés ou abandonnés ». Il est unanime que les collectivités territoriales occupent une place importante dans la mise en œuvre et la conception des politiques de protection des espaces naturels<sup>543</sup>. Cette mise en œuvre des politiques locales de protection des espaces naturels s'opère à travers d'une part la

---

<sup>541</sup> P. JANIN, La décentralisation dans le droit des espaces naturels protégés, AJDA 2007, p. 1447.

<sup>542</sup> M. PRIEUR: Droit de l'environnement, Dalloz 6<sup>e</sup> Edition 2011, p. 368

<sup>543</sup> J. MORAND-DEVILLER, L'environnement et le droit, politiques locales 2<sup>e</sup> Edition, LGDJ, p.

préservation des parcs naturels régionaux, les politiques forestières, les politiques de protection et mise en valeur de la montagne, du littoral et du paysage ainsi que la gestion des espaces naturels sensibles. C'est en réalité, l'efficacité des instruments locaux de protection des espaces naturels (A) qui donne aux collectivités territoriales toutes les faveurs relatives à une place incontournable dans la protection de la nature.

Ces instruments de protection et de préservation sont à conjuguer avec l'exercice de la chasse et de la pêche, les arrêtés de biotopes, les zones de protection du patrimoine naturel d'intérêt écologique, floristique et faunistique, les réserves naturelles, les zones humides, le réseau Natura 2000 ainsi que la trame verte et bleue. Outre les outils locaux de protection des espèces (B), les collectivités territoriales renforcent la lutte contre l'érosion de la biodiversité (C).

### ***A- L'efficacité des instruments de protection des espaces naturels***

Le droit international de l'environnement a fortement inspiré celui de l'UE avec le développement des obligations des collectivités territoriales notamment dans la gestion des espaces naturels tels que les parcs et les forêts (1). On note en conséquence des exigences de préservation de la nature contre toute activité dégradante, les contraintes réglementaires liées à la gestion des espaces naturels spécifiques (2) comme c'est le cas de la montagne et du littoral avec le développement des stratégies maritimes intégrées dans les zones littorales. Mais la marque de décentralisation est surtout représentée par les politiques de gestion des espaces naturels sensibles (3) par les collectivités territoriales elles-mêmes.

## **1- La gestion des parcs et des forêts**

De nombreuses collectivités territoriales disposent de compétences leur permettant d'agir dans la préservation et la mise en valeur des parcs naturels régionaux et la gestion du patrimoine forestier. Mais la singularité des parcs naturels régionaux résulte de sa coexistence avec les parcs nationaux (a). Les collectivités sont tout

aussi impliquées dans leur gestion, comme elles le sont dans la gestion du patrimoine forestier (b).

### **a- La coexistence des parcs nationaux et régionaux**

Le constat montre que le droit de l'environnement a favorisé le développement de nouveaux outils de responsabilisation des collectivités territoriales<sup>544</sup>. En effet, on remarque que les collectivités territoriales interviennent dans la gestion des parcs nationaux qui sont institués par la loi n°60-708 du 22 juillet 1960. Les parcs nationaux sont l'un des premiers instruments de protection des espaces naturels en France<sup>545</sup>.

C'est une partie du territoire qui est classée par décret en conseil d'Etat. En effet, la création d'un parc national est justifiée par le souci de conservation du milieu naturel qui par ailleurs présente un intérêt écologique spécial dont la protection nécessite des mesures pour lutter contre toute atteinte ou dégradation de nature à remettre en cause la diversité, la composition ou l'évolution<sup>546</sup>. En d'autres termes, la création des parcs nationaux est subordonnée à la délimitation d'un territoire nécessitant une protection spéciale compte tenu de la spécificité ou de la particularité du milieu, notamment son intérêt spécial qui guide l'esprit de conservation de ce patrimoine commun de la nation. Il faut par ailleurs préciser que le parc regroupe différents territoires. Selon l'article L 331-3 du code de l'environnement, la charte est composée de deux parties, les espaces du cœur et l'air d'adhésion.

Dans les espaces du cœur, la charte fixe les objectifs de protection du patrimoine naturel paysager et culturel ainsi que les modalités d'application. Elle définit dans le même ordre d'idée, pour les aires d'adhésion, aussi bien les moyens de mise en application que les orientations relatives à la protection, à la mise en valeur et au

---

<sup>544</sup> P. JANIN : La décentralisation dans le droit des espaces naturels protégés, AJDA 2007, p. 1445

<sup>545</sup> Volonté gouvernementale en matière de protection des espaces naturels, Defrénois, 30 avril 2012 n° 8, p. 433

<sup>546</sup> Article L 331-1 et s. du code français de l'environnement et article 1 de la loi 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création des parcs nationaux, JORF du 23 juillet 1960 p. 6751

développement durable<sup>547</sup>. L'intervention de l'homme au sein du parc est strictement réglementée. Certaines activités peuvent être interdites dans la mesure où elles constituent des atteintes à la protection de l'espace naturel. De même, la protection des réserves intégrales conduit à faire usage de mesures contraignantes, dans le but de garantir la préservation et la protection du milieu naturel. On note que la constitution d'une réserve intégrale tient compte de la présence humaine ainsi que son influence sur le milieu naturel<sup>548</sup>.

Les zones périphériques font partie du parc depuis la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, elles représentent le territoire protégé<sup>549</sup>. C'est le représentant de l'Etat qui constate l'adhésion des communes intéressées à la charte du parc. Il faut dire que contrairement au cœur du parc, les aires d'adhésion ne sont pas soumises à des servitudes de protection. En outre, elles permettent de délimiter le territoire soumis à une protection spéciale.

La procédure est centralisée pour créer un parc national<sup>550</sup>, l'initiative appartient au ministre de l'environnement qui doit procéder à des études préalables. Cette phase est complétée par la procédure d'enquête publique qui précède la décision de création. Le groupement d'intérêt public joue un grand rôle dans la création du parc. Il organise et assure les études préalables à la création, apprécie l'intérêt ou la nécessité de classer un territoire en parc national. Avec la loi de 2006, les collectivités territoriales occupent une place centrale en amont et en aval de la création du parc national. C'est ainsi qu'elles sont saisies pour avis sur le principe de la création par le groupement d'intérêt public (GIP).

En outre, même si la protection de l'environnement constitue un domaine de prédilection de l'Etat, la mission de gestion mobilise les collectivités territoriales<sup>551</sup>. Il s'agit de collectivités territoriales dont le territoire est en tout ou partie susceptible d'être inclus dans le périmètre du parc. Il faut signaler que la

---

<sup>547</sup> Article L 331-3 du code français de l'environnement

<sup>548</sup> Article L331-16 du code de l'environnement

<sup>549</sup> CE 23 Mars 2012, AJDA 2012, p. 624.

<sup>550</sup> R. ROMI, Droit de l'environnement, Montchrestien, Précis Domat, 7<sup>e</sup> Edition, p. 304

<sup>551</sup> P. JANIN, La décentralisation dans le droit des espaces naturels protégés, AJDA 2007, p. 1445



concertation concerne aussi les chambres consulaires et le conseil national de la propriété forestière<sup>552</sup>. Au bout de deux mois, les autorités publiques citées à l'article R 331-4 du code de l'environnement, c'est-à-dire les communes dont le territoire pourrait être inclus pour tout ou partie dans le cœur du parc, les communes susceptibles d'adhérer à la charte du parc, les EPCI à fiscalité propre auxquels ces communes sont membres, les départements et les régions, doivent donner leur avis.

Par ailleurs, le principe de création est soumis à une évaluation environnementale par le GIP. Il faut préciser que les communes, EPCI, départements et régions cités à l'article R. 331-4, reçoivent pour avis, dans les conditions fixées par cet article, le projet de charte et le rapport environnemental et se prononcent dans les conditions et le délai prévus par cet article<sup>553</sup>. Les avis recueillis accompagnés du dossier de création sont soumis au premier ministre par le ministre de l'environnement. Le premier ministre doit décider de la prise en considération ou non du projet de parc. La décision de prise en considération du projet de création d'un parc est publiée au JO<sup>554</sup>.

C'est le préfet du département dans lequel se situe le parc qui suit la procédure de création. Il régleme toutes les activités de nature à porter atteinte aux objectifs de protection du futur parc notamment les travaux, constructions et installations projetés dans les espaces susceptibles de faire partie du cœur du parc national et dont les conséquences sont de nature à changer l'état de l'environnement. Pour la réalisation de ces opérations, il incombe de solliciter l'autorisation administrative ou le cas échéant l'avis conforme de cette autorité dans les cas ou elles sont soumises à autorisation d'urbanisme<sup>555</sup>.

Par ailleurs, il faut rappeler que la procédure d'enquête publique est la phase qui suit la phase relative aux études préalables du ministre de l'environnement, elle se déroule conformément aux dispositions de l'article L 123-1 du code de

---

<sup>552</sup> Article R 331-4 du code de l'environnement

<sup>553</sup> Article R 331-7 du code de l'environnement

<sup>554</sup> E. NAIM-GESBERT, Le nouveau droit du parc national entre fidélité généalogique et développement durable, Dalloz 2006, p. 2061.

<sup>555</sup> L 331-6 du code de l'environnement

l'environnement. Ajoutons que le dossier contient un rapport explicatif des buts poursuivis par le projet du parc. Il contient outre les documents cartographiques, des informations relatives au futur conseil d'administration, à la charte du parc<sup>556</sup>.

Après la prise en considération des résultats de l'enquête qui peut aboutir à la modification du projet de parc ou de la charte du parc, le projet de charte est arrêté puis transmis aux communes intéressées pour délibérer sur leur adhésion à la charte du parc national. Cette dernière permet d'élaborer un projet de territoire impliquant une solidarité écologique entre le parc et les espaces environnants. En outre, la charte a une vocation normative, les collectivités territoriales sont tenues de mettre en cohérence leurs politiques d'environnement avec les orientations de la charte dans le but d'obtenir un cadre uniforme de préservation et de protection des espaces naturels. C'est d'ailleurs ce que préconise le code de l'environnement en prévoyant la prise des décisions nécessaires à la cohérence des actions des collectivités territoriales avec les orientations de la charte. C'est dire que le représentant de l'Etat veille à l'observation par les documents de planification des dispositions contenues dans la charte du parc<sup>557</sup>.

Ainsi, les SCOT, les PLU et les cartes communales doivent être compatibles avec la charte du parc.<sup>558</sup> Le décret de création fixe la réglementation qui s'impose au sein du parc et crée l'établissement public chargé de gérer le parc. Il est publié à la mairie de communes intéressées pendant un mois et est inséré par le préfet dans deux journaux diffusés dans le département<sup>559</sup>. Il importe de préciser qu'en 2015, les parcs nationaux sont au nombre de douze en France. On pourrait citer les parcs de Vanoise et Port-Cros (1963) créés en 1963, Pyrénées en 1967, Cévennes en 1970, Ecrins depuis 1973, Mercantour en 1979, Guadeloupe 1989, La Réunion en 2007, la Guyane en 2007 et en fin les Calanques créé en 2012. On peut noter la création future du parc national des forêts de Champagne et Bourgogne qui devait être créé en 2010 mais qui finalement verra le jour en 2015.

L'application de la charte du parc est soumise à évaluation à l'issue de dix années.

---

<sup>556</sup> M. PRIEUR, Droit de l'environnement, Précis Dalloz 6<sup>e</sup> Edition 2011, p. 379

<sup>557</sup> P. JANIN, La décentralisation dans le droit des espaces naturels protégés, AJDA 2007, p. 1445

<sup>558</sup> Article L 331-3 du code de l'environnement

<sup>559</sup> Article R 331-12 du code de l'environnement

Par ailleurs le périmètre du parc peut être modifié selon la règle du parallélisme des formes. Le parc peut faire l'objet de déclassement, avec la loi de 2006 n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, dès lors que « *le milieu naturel, particulièrement la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère et les eaux, les paysages et, le cas échéant, le patrimoine culturel qu'ils comportent ne présentent plus un intérêt spécial et qu'il n'importe d'en assurer la protection en les préservant des dégradations et des atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution*<sup>560</sup> ». La jurisprudence avait déjà apporté une précision en considérant qu'il est possible de procéder à un déclassement du parc lorsque les justifications de sa création ont disparues<sup>561</sup>. Le déclassement signifie qu'un intérêt écologique spécial n'existe plus ou ne nécessite plus de protection.

Les parcs naturels régionaux instruments de protection des espaces naturels traduisent la volonté tant recherchée de décentralisation des compétences d'environnement. La politique de protection sur la base de ces outils concrétise la liberté d'initiative des collectivités territoriales en matière de mise en valeur de ce patrimoine. Ils sont issus du décret du 1er mars 1967 et la loi paysage n° 93-24 du 8 janvier 1993 en définit les objectifs. C'est ainsi que l'article 2 de la loi paysage et l'article L 333-1 du code de l'environnement prévoient que les PNR contribuent à protéger l'environnement. On peut dire que les PNR apparaissent comme un instrument d'action locale en faveur du développement durable, nommant les mesures favorables à la préservation de la nature et de la qualité du paysage<sup>562</sup>. Si les parcs nationaux associent les collectivités territoriales à la mise en œuvre de la charte, les parcs naturels régionaux révèlent la prééminence de celles-ci.

L'objectif recherché par les PNR est surtout de concilier la protection de l'espace naturel et le développement local<sup>563</sup>. Les PNR peuvent être créés selon les dispositions du décret du 24 octobre 1975 sur tout le périmètre ou une partie de

---

<sup>560</sup> Article L 331-1 du code de l'environnement

<sup>561</sup> CE 29 janvier 1982, Association Amis de la terre, Lebon 687 note Constantin, RJ envir. 1983. 138

<sup>562</sup> Article 2 de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquête publique, JORF n°7 du 9 janvier 1993 p. 503 et article L 333-1 du code français de l'environnement

<sup>563</sup> R. ROMI, Droit de l'environnement, Montchrestien, Précis Domat, 7<sup>e</sup> Edition, p 311

celui-ci d'une ou de plusieurs communes si un intérêt spécial justifie sa protection. Il peut s'agir de son intérêt pour les loisirs, le tourisme, l'éducation<sup>564</sup>. L'application du principe de la libre administration des collectivités territoriales trouve toute sa portée dans les politiques de protection des parcs régionaux.

Ce sont les collectivités qui prennent l'initiative, et font la demande de classement. Le territoire du PNR peut s'étendre sur une ou plusieurs régions. La charte du parc naturel régional est élaborée en concertation avec toutes les collectivités et groupements de collectivités intéressés et l'Etat adhère à la charte du parc naturel régional, en respectant les orientations et mesures dans l'exécution de ses compétences.

Il est utile de préciser qu'un bilan est dressé après dix années de mise en œuvre. La charte du PNR peut faire l'objet de modification dans les mêmes formes et procédures que celles prévues pour son élaboration. Comme pour le classement, le déclassement se fait par décret. On dénombre 50 PNR, couvrant 15% du territoire, répartis dans 21 régions métropolitaines et 2 départements d'outre-mer<sup>565</sup>. L'article 3 du décret de 1975 précise le contenu de la charte constitutive du PNR qui comprenant la définition de la structure de droit public ou privé chargée d'aménager et de gérer le parc, le plan du parc et la précision des actions à mener dans le cadre la protection du PNR. La charte comprend aussi le programme des équipements à réaliser et leurs stratégies de financement<sup>566</sup>.

On peut dire, que pour les collectivités territoriales, la charte du PNR constitue un projet qui appelle la réunion de toutes les mesures nécessaires pour sa réalisation. Ainsi faudra-t-il rendre compatibles les documents d'urbanisme avec les orientations et mesures de la charte<sup>567</sup>. L'Etat, les associations syndicales sur la base de convention d'application avec le président du syndicat de gestion du parc, concourent à la réalisation des objectifs du PNR. La gestion et l'aménagement sont confiés à un syndicat mixte.<sup>568</sup>

---

<sup>564</sup> Article 1 du décret 75-983 du 24 octobre 1975 relatif aux parcs naturels régionaux

<sup>565</sup> J. MORAND-DEVILLER, *Le droit de l'environnement*, Que sais-je ? PUF, p. 65

<sup>566</sup> Article 3 du décret n°75-983 du 24 octobre 1975 relatif aux parcs naturels régionaux, JORF du 28 octobre 1975 p. 11089

<sup>567</sup> Y. JEGOUZO, F. JAMAY : *Parcs naturels régionaux et opposabilité de la charte aux documents d'urbanisme*, RDI 1998, p. 200.

<sup>568</sup> Article L 333-3 du code de l'environnement

La protection des espaces naturels a permis de renforcer la place des collectivités territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre de la charte des parcs. L'importance de cette approche réside dans la volonté d'impliquer les populations dans la gestion des affaires publiques. On retrouve cette approche dans les politiques forestières qui de plus en plus bénéficie d'un intérêt particulier.

## **b- Les politiques forestières**

Les politiques forestières constituent des stratégies ou modes de gestion intégrés de conservation et protection des espaces naturels visant à atteindre l'objectif de développement durable<sup>569</sup>. Elles concernent au niveau européen 38% de la superficie de l'UE avec des fonctions environnementales, sociales et économiques. Il apparaît que les forêts sont des sources de services écosystémiques. En effet, en dehors de la protection de la biodiversité, les politiques menées dans ce sens participent à la protection contre l'érosion des sols, en contribuant en même temps au cycle de la ressource en eau et à la régulation du climat global et local.

La protection européenne de la forêt n'aboutit pas à une politique forestière commune mais il en résulte un cadre de référence pour les initiatives relatives à la préservation des forêts. Il en est ainsi de la nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts<sup>570</sup> qui se veut d'offrir un cadre de référence pour l'élaboration des politiques touchant le patrimoine forestier. Les principes découlant de cette stratégie européenne en matière de forêt consistent notamment en la gestion durable des forêts, l'utilisation efficace de la ressource ainsi que la promotion du caractère multifonctionnel de cet espace.

C'est d'ailleurs la démarche adoptée par les collectivités territoriales à travers l'application des dispositions du code forestier. En effet, la politique forestière menée au niveau local a pour objet selon les termes de l'article L121-1 du code forestier, de promouvoir une gestion durable en prenant en considération les rôles socio-économique et écologique qu'elle peut jouer. Elle participe aussi au maintien de l'équilibre biologique en tenant compte des changements climatiques. Ainsi, il

---

<sup>569</sup> J.-F. AUBY, La forêt et l'environnement, Petites affiches, 27 avril 1994 n° 50

<sup>570</sup> COMMUNICATION DE LA COMMISSION Une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts et le secteur forestier / COM/2013/0659 final.

existe des filières spécifiques dans l'enseignement dont l'objectif est de former le personnel nécessaire à l'utilisation durable de la forêt. La politique forestière permet à cet effet aux collectivités territoriales de répondre aux besoins relatifs à la création d'emplois et à l'utilisation des ressources<sup>571</sup>.

Par ailleurs, le développement rural se trouve favorisé à travers les mesures forestières. En effet, avec les mesures destinées aux exploitants de la filière forêt-bois, ceux-ci pouvant bénéficier de l'appui du fond européen agricole pour le développement rural (FEADER). Il s'agit d'un instrument de promotion du développement rural qui favorise le financement de l'agriculture écologique. On note ainsi en prévision 2014-2020, 27 programmes de développement rural régionaux dont 21 régions hexagonales, la Corse et les 5 départements d'outre-mer<sup>572</sup>.

Le but poursuivi par les acteurs locaux demeure le maintien des terres, la défense contre les avalanches, la lutte contre l'érosion de la biodiversité ainsi que le bien-être et la santé des populations à travers des politiques de gestion et de développement durables<sup>573</sup>. La conservation, la gestion et la mise en valeur de la forêt étant d'intérêt général<sup>574</sup>, les collectivités territoriales sont invitées dans le cadre de l'exercice de leur mission à prendre en compte les orientations générales qui sous-tendent les politiques forestières.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs confirmé que la bonne gestion du patrimoine forestier est d'intérêt général<sup>575</sup>. La gestion des forêts est depuis longtemps un moyen de protection des espaces naturels contre l'érosion et tout autre type de dégradation de la ressource. La loi de 1922 a permis de mettre en œuvre ce mécanisme de protection de l'espace naturel en créant les forêts de protection. Le droit de l'environnement exige de mettre en œuvre des politiques de gestion et de développement durables dans les forêts<sup>576</sup>.

---

<sup>571</sup> Article L 121-1 du code forestier

<sup>572</sup> <http://agriculture.gouv.fr/pac-developpement-rural-feader>

<sup>573</sup> Y. PETIT, Environnement, Répertoire de droit international janvier 2010.

<sup>574</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 85-1273 du 4 décembre 1985 relative à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt, CE 28 novembre 1975 ONF c/Abamonte, recueil CE, p. 602

<sup>575</sup> CE, 28 novembre 1975, O.N.F. c./ Abamonte, Rec. CE, p. 602

<sup>576</sup> V. SAINTAMAN, Gestion et développement durable des forêts, Gazette du Palais, 14 mai 2011

En outre, la particularité de la matière réside dans la diversité de règles qui régissent la forêt<sup>577</sup>. Cette diversité contribue à la complexité de la protection et de la mise en valeur du patrimoine forestier. Celle-ci demande l'intervention de l'Etat qui reste garant de la protection des forêts. Les collectivités territoriales ont une place limitée dans l'exécution des politiques forestières. Les forêts des collectivités territoriales et des établissements publics représentent 2 600 000 hectares. Elles font partie de leur domaine privé, ce qui facilite relativement son exploitation et permet d'échapper à la lourdeur des règles qui s'attachent à la gestion du domaine public. Les forêts sont gérées par un organisme public à caractère industriel et commercial appelé l'Office National des forêts (ONF)<sup>578</sup>. En outre, les collectivités territoriales sont consultées pour tout projet de coupe au sein de la forêt.

La loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt insiste sur le caractère multifonctionnel de la forêt. En plus des forêts domaniales des collectivités, il existe des forêts privées qui couvrent une superficie de 1 008 000 hectares et des forêts de protection avec un régime spécial créées par décret en CE. On note que, toute modification de la destination du sol de nature à porter atteinte à la préservation des ressources forestières sont proscrites dès lors qu'il existe un impératif de protection nécessaire à la conservation du sol et la lutte contre la perte de la diversité biologique<sup>579</sup>. Les propriétaires qui disposent de plus de 25 hectares de surfaces forestières doivent élaborer un plan de gestion simple qui incite à une exploitation durable de la forêt et par-delà s'impose aux forêts privées.

Des servitudes de gestion sont alors imposées par la loi. Ainsi toute activité de défrichement nécessite, dans les collectivités territoriales, l'initiative de l'organe délibérant s'il est établi que la surface de défrichement est supérieure à 25 hectares. Cette autorisation de l'autorité publique est une procédure permettant de s'assurer du respect des règles régissant l'intérêt général de la protection et la conservation

---

n° 134, p. 29

<sup>577</sup> M. LAGARDE, Législation de la gestion forestière, Répertoire de droit civil janvier 2003.

<sup>578</sup> Prerogatives de puissance publique de l'ONF, Gazette du Palais, 13 juin 2013 n° 164, P. 29

<sup>579</sup> J. MORAND-DEVILLER, L'environnement et le droit, politiques locales 2<sup>e</sup> Edition, LGDJ, p. 43

des forêts.

Le principe de participation du public se manifeste par la procédure d'enquête publique initiée dans ce sens. La lutte contre les risques d'incendies forestiers<sup>580</sup> est également une préoccupation des collectivités territoriales, dont on note la place importante dans l'élaboration des plans de prévention des risques naturels (PPRN). Pour l'exécution des orientations de la politique forestière, les collectivités territoriales disposent de larges moyens favorisant la réalisation de l'objectif fixé à l'article L 121-1 du code forestier.

Les stratégies locales de développement forestier sont une procédure conventionnelle à la disposition des collectivités territoriales pour mettre en œuvre les politiques de protection forestière. On peut aussi citer les chartes forestières de territoire<sup>581</sup> instituées par la loi 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt qui pourraient permettre aux collectivités territoriales de passer des contrats avec l'administrateur de la forêt dans le but de participer à l'exécution des orientations forestières, préservant ainsi l'espace naturel de toute dégradation ou activité de nature à remettre en cause l'intérêt écologique du milieu. La protection des espaces naturels par les politiques forestières implique nécessairement de relancer la reconstitution, ou la remise en état à la suite d'une intervention affectant l'équilibre de la forêt<sup>582</sup>.

Le code forestier établit un nombre important de documents de politique forestière devant prendre en compte la spécificité des régimes forestiers<sup>583</sup> dont les objectifs tendent à assurer, leur « *diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, actuellement et pour l'avenir, leurs fonctions économique, écologique et sociale pertinentes, un équilibre sylvo-cynégétique, tel que défini à l'article L. 425-4 du code de l'environnement, permettant la régénération des peuplements et participer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et au développement des énergies*

---

<sup>580</sup> V. MERCIER, Servitude de lutte contre les incendies de forêt, JurisClasseur code civil, fasc. unique.

<sup>581</sup> Article L 12 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt

<sup>582</sup> M. PRIEUR, Loi 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, AJDA 2001, P.762

<sup>583</sup> Articles L 122-2 et L 122-3 du code forestier



*renouvelables*<sup>584</sup>».

Il est utile de préciser que les orientations régionales forestières sont élaborées par les commissions régionales de la forêt et des produits forestiers<sup>585</sup>. Après consultation des collectivités territoriales, elles sont arrêtées par le ministre chargé des forêts. Les directives d'aménagement des bois et des forêts, les schémas régionaux d'aménagement des bois et des forêts, les schémas régionaux de gestion sylvicole des bois et forêts des particuliers ainsi que les documents de gestion prévus à l'article L122-3 doivent prendre en compte la spécificité des politiques de forêts, selon leur régime juridique.

Il faut ajouter que les schémas régionaux d'aménagement des bois et forêts s'imposent aux collectivités territoriales. Ces documents de politique forestière « *modulent l'importance accordée aux fonctions économique, écologique et sociale de la forêt selon les enjeux régionaux et locaux, au nombre desquels les contraintes naturelles et les spécificités d'exploitation des forêts montagnarde, méditerranéenne et tropicale, ainsi que selon les objectifs prioritaires des propriétaires*<sup>586</sup> ». La protection de l'environnement à travers les politiques de gestion forestière fait preuve d'une grande efficacité<sup>587</sup>. Les exigences de protection des espaces naturels sont ainsi intégrées dans la conception et la mise en œuvre des politiques forestières.

L'exploitation de l'espace dans le périmètre de la forêt est réglementée de façon à éviter la disparition de la ressource par le fait de pollution ou d'utilisation non conforme aux exigences de développement durable. Pour assurer la cohésion des politiques publiques forestières, le code forestier régit la coordination des procédures administratives. Il apparaît que la gestion des forêts représente pour les collectivités un remède contre l'appauvrissement des sols et la surexploitation de la ressource englobée par les forêts.

---

<sup>584</sup> Article L 121-4 du code forestier

<sup>585</sup> J. DE MALAFOSSE, La protection de la faune et de la flore et la chasse, ARFDA 1990, p. 991.

<sup>586</sup> Article L121-5 du code forestier

<sup>587</sup> M. LAGARDE, Les caractéristiques de la politique forestière, Répertoire de droit immobilier, mars 2010.

Cependant, aussi important que puissent paraître ces instruments de gestion foncière des collectivités territoriales, il importe d'y adjoindre ceux liés à la protection de la montagne, du littoral ou encore ceux qui assurent la protection et la mise en valeur du paysage et des espaces naturels sensibles. L'objectif est, pour les collectivités territoriales, de mener des politiques de protection et de mise en valeur des espaces spécifiques.

## **2- Les politiques locales de protection et de mise en valeur des espaces spécifiques**

La mise en œuvre du droit de l'environnement par les collectivités territoriales passe aussi nécessairement par la maîtrise de l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la montagne et du littoral (a). La maîtrise de l'aménagement constitue un gage pour la bonne qualité du paysage et la protection des espaces naturels sensibles (b).

### **a- La maîtrise de l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la montagne et du littoral**

Ces espaces naturels, grâce à leurs richesses et potentialités, attirent l'attention des aménageurs. Mais les exigences de protection dans un souci de développement durable ont guidé la réglementation de l'usage et l'exploitation du littoral et de la montagne. Selon la loi montagne<sup>588</sup> n° 85-30 du 9 janvier 1985, cet espace naturel est une entité géographique, économique et sociale dont le relief, le climat, le patrimoine naturel et culturel nécessitent la définition et la mise en œuvre de politiques spécifiques de développement, d'aménagement et de protection.

En France, 1/5 du territoire national est couvert par la montagne (5 400 communes et 7% seulement de la population)<sup>589</sup>. Sa position a dès l'origine inspiré les aménageurs intéressés par le développement des activités attractives mais de nature

---

<sup>588</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, JORF du 10 janvier 1985 p. 320.

<sup>589</sup> J. MORAND-DEVILLER, L'environnement et le droit, politiques locales 2<sup>e</sup> Edition, LGDJ, p. 45

à dégrader l'espace. Face à cette situation et dans l'absence de rigueur de la législation, la nécessité de protection et de conservation est traduite par la loi du 9 janvier 1995 qui accorde une place importante aux collectivités territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de développement, d'aménagement et de protection de la montagne<sup>590</sup>.

L'implication des collectivités territoriales se traduit par la présence des représentants de collectivités territoriales dans les comités de massif (il en existe sept). C'est en effet une manifestation de la volonté décentralisatrice du conseil national de la montagne ou conseil national pour le développement, l'aménagement et la protection de la montagne (présidé par le premier ministre). Cette implication des collectivités territoriales leur permet ainsi de donner leur avis sur l'exécution des politiques montagnardes. Cette dernière passe nécessairement par le respect des dispositions du code de l'urbanisme qui organisent les modalités et les conditions d'exploitation de la montagne<sup>591</sup>. Il faut dire que les politiques de montagne permettent de conserver l'état des terres et de préserver la richesse de la ressource. Pour atteindre ces objectifs, les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les dispositions des articles L 145-1 à L 145-13 du code de l'urbanisme.

Ces moyens de coordination des politiques locales permettent de promouvoir le patrimoine environnemental en ce sens qu'il sera intégré dans les documents de planification urbaine de la montagne<sup>592</sup> par le biais d'actes cohérents qui en même temps assouplissent les procédures environnementales. Il importe de rappeler que la gestion de l'environnement dans les territoires montagnards par les collectivités territoriales est d'un intérêt écologique. Celui-ci commande la prise en compte des objectifs de protection, d'aménagement et de développement montagnard par les règles d'urbanisme. Comme l'indique l'article 9 de la loi montagne, il est prévu dans le plan de chaque région de montagne, des prescriptions relatives au développement économique, social et culturel<sup>593</sup>.

---

<sup>590</sup> J.-F. DAVIGNON, La montagne : Entre aménagement et protection, AJDA 2005, p. 1278.

<sup>591</sup> H. CHARLES, Urbanisme et montagne, AJDA 1993, p. 125.

<sup>592</sup> Article 1<sup>er</sup> loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, JORF du 10 janvier 1985 p. 320

<sup>593</sup> Articles 3 et 4 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, JORF du 10 janvier 1985 p. 320

L'étendue d'un massif de montagne sur le territoire de plusieurs collectivités territoriales marque davantage la volonté de celles-ci de mettre en œuvre les moyens nécessaires à la sauvegarde de la ressource. A cet effet, et en concertation avec les acteurs concernés, un schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif peut être élaboré. C'est une politique qui permet d'atteindre les objectifs fixés par les orientations nationales de protection de la montagne.

La protection et l'aménagement de la montagne par les collectivités est un moyen de lutte contre l'érosion des sols, les glissements de terrain, les avalanches et pour la maîtrise de l'urbanisation en zone de montagne. C'est d'ailleurs ce que le législateur semble rechercher en énonçant les principes de préservation des terres agricoles, préservation du patrimoine naturel et culturel montagnard et de maîtrise de l'urbanisation<sup>594</sup>. L'intérêt écologique de la montagne est non seulement préservé et protégé par les collectivités en zone de montagne. Cependant, elles s'assurent dans le cadre de leur contrôle du respect des dispositions de protection et d'aménagement conduisant à un développement durable.

La montagne fait l'objet de convoitises par les aménageurs dont les activités pourraient être de nature à altérer la qualité de l'espace naturel. Mais avec la loi de 1985, des dispositions relativement contraignantes ont favorisé le développement durable en conciliant les objectifs économiques et sociaux avec les exigences de protection et de maintien de la montagne<sup>595</sup>. Ces exigences conduisent à limiter l'urbanisation en zone de montagne, d'où l'interdiction de construction de routes en corniche « *dans les zones situées au dessus de la limite forestière, comme celle des constructions dans une zone de 300 m autour des plans d'eau* »<sup>596</sup>. Tout manquement à ces obligations est susceptible de sanction par l'autorité compétente. La sensibilité de la montagne permet de n'autoriser que l'urbanisation en continuité.

---

<sup>594</sup> J. MORAND-DEVILLER, Le droit de l'environnement, Que sais-je ? PUF, P 51

<sup>595</sup> J.-F. DAVIGON, G. MOLLION, Aménagements touristiques en zone de montagne : Des précisions nécessaires... mais insuffisantes, AJDA 2007, p. 345.

<sup>596</sup> J. MORAND-DEVILLER, L'environnement et le droit, politiques locales 2<sup>e</sup> Edition, LGDJ, p 46

Il existe toutefois un régime dérogatoire pour l'installation des unités touristiques nouvelles (UTN), à l'occasion de laquelle l'urbanisation se fait en discontinuité ou en site vierge. Par ailleurs, ces UTN se voient imposer des prescriptions dont le manquement est sanctionné par l'annulation de son autorisation<sup>597</sup>. La demande est en outre faite par la commune disposant d'un PLU. Les nécessités écologiques conduisent les collectivités territoriales à prendre des mesures nécessaires pour protéger la montagne contre les risques naturels<sup>598</sup>, notamment contre l'érosion des terres, mais en faveur de la conservation des forêts. Il s'agit des finalités recherchées par les diverses mesures protectrices des espaces dont bénéficie la montagne<sup>599</sup>.

Le droit de l'environnement n'a pas uniquement renforcé les mesures de protection de la montagne, il faut ajouter l'encadrement juridique de l'aménagement du territoire montagnard dont l'objectif est de maîtriser l'urbanisation<sup>600</sup>. La mise en œuvre des principes d'aménagement et de protection de la montagne traduit les limites à l'urbanisation imposées par la loi de 1985 notamment les interdictions de construction. Cependant, on sait que les politiques de la montagne constituent des mesures décentralisatrices devant prendre en considération les spécificités locales.

C'est pourquoi, avec la loi relative au développement des territoires ruraux (DTR), les collectivités territoriales se situant sur le périmètre de la montagne ont pu bénéficier d'assouplissement en raison de leur situation géographique particulière<sup>601</sup>. Ainsi s'imposent aux collectivités territoriales les dispositions de l'article L111-1-1 du code de l'urbanisme, exigeant la prise en compte des besoins de conservation et de protection de l'espace naturel de la montagne. Avec la loi DTR de 2005<sup>602</sup>, il est permis d'appliquer exclusivement, sur la base d'une délimitation par décret en CE, soit la loi Montagne (bande des 300m), soit la loi

---

<sup>597</sup> CE du 10 décembre 1994 M. Equipement c/ ARPON

<sup>598</sup> Article 78 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, JORF du 10 janvier 1985 p. 320.

<sup>599</sup> F. SERVOIN, Les risques naturels en montagne et le droit de l'urbanisme, Petites affiches, 21 février 1996 n° 23, P. 29

<sup>600</sup> J. TREMEAU, Définition de la notion d'urbanisation en continuité imposée par la loi « Montagne », L'ESSENTIEL Droit de l'immobilier et urbanisme, 06 mars 2014 n° 3, p. 5.

<sup>601</sup> H. JAQUET-MONSARRAT, Politique d'aménagement de la montagne : territorialisation ou uniformisation ? RFDA 2005, p. 515.

<sup>602</sup> Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JORF n°0046 du 24 février 2005 page 3073

littoral (plans d'eau de plus de 1000 ha)<sup>603</sup>.

Place alors à un autre espace naturel qui attire l'attention des collectivités territoriales riveraines en se situant au centre de leurs préoccupations en matière de protection : le littoral. Pendant longtemps cette frange du territoire a été laissée à la merci des usagers sans qu'une réglementation rigoureuse n'organise ni les conditions, ni les modalités d'exploitation. Mais la diversité des activités côtières exige, pour intégration des préoccupations d'environnement, de tenir compte de l'interdépendance des secteurs d'activités qui influent sur la mer.

C'est ainsi qu'au niveau européen, une politique maritime intégrée fut initiée dans le but de coordonner les actions et limiter les conséquences sur l'environnement.

Cette stratégie maritime intégrée de l'Europe constitue une politique globale regroupant des secteurs divers et variés tels que l'aquaculture, la navigation, la pêche, les ports, la production de l'énergie, la surveillance navale, les recherches marines, le tourisme côtier et maritime, l'industrie et le développement des régions côtières. Elle se fonde initialement sur le règlement n° 1255/2011<sup>604</sup> qui met en place un programme de soutien relatif au développement d'une politique maritime intégrée. Ce programme sera remplacé par la proposition de règlement relatif au fond européen pour les affaires maritimes<sup>605</sup>. L'objectif est notamment en matière d'environnement, de s'adapter au changement climatique dans les zones littorales, réduire les effets qui en découlent. L'objectif de cette stratégie maritime intégrée réside aussi dans la lutte contre les pollutions et les émissions de GES produits par les navires, dans l'amélioration du cadre de vie et la promotion et le développement du tourisme côtier.

C'est pour faire face à ces défis que les collectivités territoriales initient des politiques de protection et d'aménagement du littoral pour pallier les dommages

---

<sup>603</sup> J. MORAND-DEVILLER, L'environnement et le droit, politiques locales 2<sup>e</sup> Edition, LGDJ, p. 53

<sup>604</sup> Règlement (UE) n° 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2011 établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée, JOUE L 321 du 5.12.2011, p. 1–10

<sup>605</sup> Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche [abrogeant le règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil, le règlement (CE) n° 861/2006 du Conseil et le règlement (CE) n° 1255/2011 du Conseil sur la politique maritime intégrée, COM/2011/0804 final - 2011/0380 (COD).

irréversibles qui sont susceptibles d'être causés au littoral. Il est par ailleurs utile de citer, pour définir le littoral et donner l'objectif des politiques locales de protection, l'article 1<sup>er</sup> de la loi littoral qui le décrit comme une entité géographique qui appelle une intervention particulière de l'Etat et des collectivités territoriales dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de protection et de mise en valeur.

Il faut en effet, des études relatives à la recherche et l'innovation en tenant compte des différentes spécificités de l'espace littoral. Ce dernier appelle aussi des mesures de protection des équilibres biologiques et écologiques, de lutte contre l'érosion, de la préservation des sites et paysages et du patrimoine, la préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau notamment le tourisme, la sylviculture, l'agriculture, la pêche...<sup>606</sup>.

Pour atteindre ces objectifs dont la finalité contribue à la protection de l'environnement, il est nécessaire d'assurer la cohérence des actions des différents intervenants dans le secteur. En effet il faut une cohésion entre les politiques nationale et locale intégrant les particularités locales et la sensibilité du littoral<sup>607</sup>. Par ailleurs, la loi littoral est opposable aux collectivités territoriales riveraines de 1000 hectares des océans, étangs salés, plans d'eau intérieurs, mers ainsi que celles qui interviennent en faveur du maintien de l'équilibre écologique et économique du littoral. Le littoral est un espace fragile et de ce fait, sa protection et son aménagement impliquent l'usage de mesures restrictives encadrant les différentes activités susceptibles d'altérer ou dégrader son état naturel. Il peut s'agir pour les collectivités de prendre des mesures limitatives en ce qui concerne les aménagements de faible ampleur<sup>608</sup>.

Les projets d'envergure qui ne militent pas en faveur de la protection, de l'aménagement et de la mise en valeur du littoral sont frappés d'interdiction. Tel est ce qui est prévu d'ailleurs par les dispositions de l'article L 146-4-III du code de l'urbanisme. En effet, les installations ou constructions qui sont aptes à être accueillies dans la zone littorale sont définies par les dispositions précitées. Il peut

---

<sup>606</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi 86-2 du 3 janvier 1986 portant l'aménagement, la protection et la mise en valeur du Littoral, JORF du 4 janvier 1986 p. 200

<sup>607</sup> Y. GAUDEMET, Protection du littoral, RDI 1993, p. 496.

<sup>608</sup> Y. JEGOUZO, Etude des règles d'aménagement et de protection du littoral, RDI 1996, p. 44.

s'agir d'un atelier de réparation navale, de mareyage ou d'une ferme aquacole<sup>609</sup>. Même s'il est admis que la mise en valeur du littoral implique l'aménagement et à l'urbanisation de l'espace naturel, ces derniers sont fortement encadrés par la législation qui impose son esprit protecteur aux usagers.

Il importe de souligner que pour les besoins d'assurer un service public, il est permis exceptionnellement de réaliser des travaux, installations ou équipements nécessaires l'activité ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique<sup>610</sup>. Cette mission de sauvegarde de l'espace littoral et de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique est confiée au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) créé par la loi du 10 juillet 1975.

Le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est chargé, en tant qu'établissement public, de mener, en accord avec les acteurs locaux concernés, une stratégie foncière de sauvegarde de l'espace littoral et le respect des sites naturels et de l'équilibre biologique. Son patrimoine est composé de 635 sites naturels représentant 1000 Km de rivage soit 11% du linéaire côtier et 123 000 hectares (métropole et DOM)<sup>611</sup>. Son champ d'intervention est limité notamment aux communes riveraines des mers, plans d'eau d'une superficie supérieure à 1000hectares, océan, étangs salés.

Dans les zones littorales, les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les schémas de mise en valeur de la mer et les directives territoriales d'aménagement et l'accès aux plages et leurs usages sont réglementés par les dispositions du code de l'environnement<sup>612</sup>. L'urbanisation aussi est maîtrisée par les communes littorales à travers les PLU qui sont un moyen de faire obstacle à toute construction de nature à remettre en cause l'équilibre écologique de l'espace littoral. La loi de 1986 impose des servitudes d'urbanisation et dispose qu'il est procédé à l'interdiction des constructions ou installations sur une bande littorale de cent mètres à partir de la limite haute du rivage ou encore des plus hautes eaux en

---

<sup>609</sup> J. MORAND-DEVILLER, *L'environnement et le droit, politiques locales* 2<sup>e</sup> Edition, LGDJ, p. 47

<sup>610</sup> Article L 2124-2 du code général de la propriété des personnes publiques

<sup>611</sup> <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Conservatoire-du-littoral.html>

<sup>612</sup> Article L321-9 du code de l'environnement



dehors des zones urbanisées<sup>613</sup>. Des limites ou interdictions sont aussi apportées aux sites et paysages remarquables ainsi qu'aux espaces proches du rivage (art. L146 du code de l'urbanisme).

En outre, la protection du littoral invite l'intervention des collectivités territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre des schémas de mise en valeur de la mer prévus par la loi du 7 janvier 1983. Ainsi, dans les zones littorales, des SMVM peuvent être élaborés fixant à l'occasion les règles générales relatives à l'aménagement de la zone notamment<sup>614</sup>. La protection de l'intérêt général de l'environnement combinée avec les nécessités du service public conduisent à la gratuité du service ainsi que à la liberté d'accès. Il faut dire que le plan d'action ou la stratégie élaborée au niveau local, d'inspiration européenne, constitue une démarche permettant une conception d'ensemble et de mise en valeur du littoral<sup>615</sup>.

L'intérêt environnemental appelle en effet, l'implication de toutes les collectivités locales qui voudraient assurer la continuité écologique de ces espaces d'un territoire à un autre. C'est ainsi qu'on relève leur implication dans la gestion de l'environnement aussi à travers, non seulement la protection des espaces naturels sensibles mais encore la mise en valeur offrant une qualité du paysage.

## **b- La protection des espaces naturels sensibles et la mise en valeur du paysage**

En France, le mouvement de la décentralisation a marqué son empreinte à travers la gestion et la protection des espaces naturels sensibles qui à l'origine étaient connus sous le vocable de périmètres sensibles. Les collectivités territoriales occupent une place prépondérante dans la délimitation des zones d'espaces sensibles dont l'intérêt particulier guide toute action qui est susceptible de porter atteinte à l'intégrité de son état naturel. Ainsi, il faudrait concevoir et exécuter une mesure

---

<sup>613</sup> Article L146-4-III du code de l'urbanisme

<sup>614</sup> Article 57 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, JORF du 9 janvier 1983 p. 215

<sup>615</sup> M. PRIEUR, La mise en œuvre nationale du droit international de l'environnement dans les pays francophones, PULIM, p.415

de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels<sup>616</sup>. Cette politique locale entre dans le cadre de la protection de l'environnement dans la mesure où elle vise à préserver la qualité des sites et paysages, des milieux et champs naturels, l'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels<sup>617</sup>.

L'intérêt pour les collectivités territoriales est de parvenir à mettre en exécution les engagements internationaux de l'Etat en prohibant tout type d'intervention sur l'espace de nature à porter atteinte à celui-ci, ce qui a priori se justifie par la mise en cohérence des textes de base de protection et de gestion des espaces naturels sensibles. Cette politique ne doit pas être incompatible avec « *les orientations des schémas de cohérence territoriale et des chartes intercommunales de développement et d'aménagement, lorsqu'ils existent, ou avec les directives territoriales d'aménagement mentionnées à l'article L. 111-1-1 ou, en l'absence de directive territoriale d'aménagement, avec les lois d'aménagement et d'urbanisme prévues au même article*<sup>618</sup> ». Les documents d'urbanisme doivent prendre en considération la sensibilité du milieu. Il est important de savoir que la création de zones de préemptions par les collectivités territoriales entre dans le champ de volonté de prise en compte de l'environnement dans l'exécution des missions locales.

La qualité du paysage a favorisé le développement des initiatives des collectivités territoriales qui jouent un rôle important en tant qu'actrices du droit du paysage. Toutefois, il est exclu de penser à un droit « absolu » du paysage dans la mesure où il entraverait toute mesures d'évolution urbaine<sup>619</sup>. Ce droit est soutenu par des principes directeurs dont la mise en application est garantie par les documents d'urbanisme et les autorisations d'occupation délivrées par les autorités compétentes. Il s'agit d'une notion difficile à cerner mais qui de toute évidence fait partie des domaines qui accueillent des mesures de protection et de mise en valeur de l'environnement.

---

<sup>616</sup> Article L 142-1 du code de l'urbanisme

<sup>617</sup> A.-H. MESNARD, La protection et la gestion des espaces naturels, des paysages, des équilibres et du patrimoine biologiques, Encyclopédie des collectivités locales, chapitre 4, folio n°5463, Septembre 2004.

<sup>618</sup> Article L 142-1 du code de l'urbanisme

<sup>619</sup> F. G. TREBULLE : Droit de l'environnement, Recueil Dalloz 2010, p.2468

La protection et la mise en valeur du paysage constituent un moyen de préserver l'espace naturel. Comme pour d'autres secteurs de l'environnement qui impliquent une action locale, les collectivités territoriales participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des directives de protection et de mise en valeur du paysage qui définissent les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères<sup>620</sup>, opposables aux autorités locales.

En outre, sans ambiguïté, les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les directives de protection et de mise en valeur du paysage. L'inobservation de la directive conduit à la condamnation de la collectivité territoriale concernée<sup>621</sup>. Ceci revient à dire que les outils d'urbanisme (SCOT, PLU et cartes communales notamment) doivent tenir compte des exigences de protection et de mise en valeur du paysage<sup>622</sup>. Les autorisations d'occupation qui dérogeraient aux principes de protection se verront sanctionnées par l'autorité compétente dès lors qu'elles portent atteinte au paysage naturel et urbain.

Les directives de protection et de mise en valeur sont élaborées sur des espaces caractérisés par leur intérêt paysager, déterminés en concertation avec les collectivités territoriales concernées et lorsque lesdits territoires n'ont pas fait l'objet de réglementation particulière en application de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme<sup>623</sup>. L'implication des collectivités territoriales dans la protection et la mise en valeur du paysage se manifeste au niveau de l'application des chartes des parcs dont elles sont les principales actrices. Il faut dire que c'est un périmètre dans lequel la protection du paysage est sans aucun doute importante et à ce niveau, l'intervention de tous les acteurs concernés est requise.

Afin de bien protéger l'environnement, les collectivités territoriales fortement représentées dans les commissions communales et commissions départementales de la nature, des paysages et des sites ont accès aux informations relatives à

---

<sup>620</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n°93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes

<sup>621</sup> R. ROMI, Le droit et le paysage selon la loi n° 93-24 du 13 janvier 1993, Recueil Dalloz 1993, p. 107

<sup>622</sup> Article L350-1 du code de l'environnement

<sup>623</sup> Article 1<sup>er</sup> Article de la loi n°93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes, JORF n°7 du 9 janvier 1993 p.503

l'inventaire faunistique et floristique au niveau local. Tel est ce qui ressort de la lecture de l'article 23 de la loi paysage. Avec l'apport des autorités déconcentrées, elles disposent de toutes les informations devant permettre l'identification des zones à protéger afin d'inclure les exigences de leur protection dans l'élaboration des décisions à prendre. Depuis longtemps, la loi avait déjà permis la délimitation des zones dont l'intérêt paysager particulier imposait un privilège de traitement.

Rappelons dans ce cadre l'art. 70 de la loi de 8 janvier 1983 instituant les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)<sup>624</sup> qui sont remplacées par les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP). En effet, on retrouve ces zones autour des monuments historiques et des quartiers, des espaces à mettre en valeur ou dont l'intérêt spécial historique, esthétique ou culturel nécessite une protection. A cet effet, il existe des prescriptions spécifiques applicables à ces zones<sup>625</sup>.

Par ailleurs, il faut préciser que l'AVAP est créée par arrêté du préfet de région après enquête publique et la saisine pour avis notamment de la commission régionale du patrimoine et des sites de la loi n° 97-179 du 28 février 1997. Mais la commune concernée par cet espace à protéger doit donner son accord<sup>626</sup>. La protection de l'environnement paysager demeure alors garantie par la mise en adéquation et cohérence des textes de toute nature dont l'application s'impose à tous. L'exemple du volet paysager du permis de construire en est la preuve de cette illustration.

On remarque le rôle important joué par l'inventaire départemental du patrimoine naturel dans la mission de protection et de gestion de l'environnement<sup>627</sup>. Cet inventaire procède au recensement des sites, espaces naturels, paysages ainsi que des mesures de protection prises en application des dispositions réglementaires. Il est opéré des modifications périodiques en tenant compte des évolutions ou des changements intervenus dans les espaces à gérer et des mesures de protection. Ce

---

<sup>624</sup> A. MARINOS, Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, AJDA 2011, p. 1532.

<sup>625</sup> A. DE LAJARTRE, La protection des monuments historiques : Contrainte ou atout pour les collectivités territoriales, AJCT, 2013, p. 384.

<sup>626</sup> Article 70 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, JORF du 9 janvier 1983 p. 215

<sup>627</sup> Article L 310-1 du code de l'environnement

qui est en jeu est la qualité architecturale que les collectivités territoriales s'engagent à promouvoir par le contrôle des permis de construire. En effet, les autorisations d'occupation des espaces naturels devront se faire en conformité avec les prescriptions particulières que les bénéficiaires sont tenus de respecter dans le but de préserver la qualité du cadre de vie.

Par ailleurs, les actions locales de protection de la nature se manifestent tant bien que mal par la prise en compte des risques naturels auxquels l'homme et l'environnement pourraient se voir exposer. Il peut s'agir d'inondations, de séismes, d'avalanches, de cyclones, de mouvements de terrain, d'affaissements, d'effondrements, d'émanation de gaz dangereux, de pollution des sols ou des eaux, d'émissions de rayonnements ionisants, de fontis. Ces facteurs produisent des effets nocifs pour l'environnement. Il est du devoir des collectivités publiques d'intégrer les éventuelles conséquences de ces catastrophes naturelles dans l'élaboration des politiques locales<sup>628</sup>.

La prudence exige qu'elles se soumettent aux prescriptions des plans de prévention des risques naturels<sup>629</sup> (PPRN) qui, depuis la loi du 2 février 1995, se substituent aux plans d'exposition aux risques (PER), aux périmètres de risque, aux plans de surface submersible, aux plans de zones sensibles aux incendies de forêt. Il s'agit de mesures spécifiques permettant au préfet de délimiter les zones à risque afin de réglementer l'usage des terrains. Tel est ce que prévoit le code de l'environnement en disposant que « *dans les zones particulièrement exposées à un risque sismique ou cyclonique, des règles particulières de construction parasismique ou paracyclonique peuvent être imposées aux équipements, bâtiments et installations. Si un plan de prévention des risques naturels prévisibles est approuvé dans l'une des zones mentionnées au premier alinéa, il peut éventuellement fixer, en application de l'article L562-1, des règles plus adaptées*<sup>630</sup> ». C'est le représentant de l'Etat qui a la charge de son élaboration, en concertation avec les communes concernées. Le PPR est arrêté par le préfet après enquête publique. Dans la démarche de conservation de l'environnement, les communes devront prendre en

---

<sup>628</sup> J.-P. ROUX, J.P. GILLES, A. DUPIE, La planification environnementale comme nouveau mode d'aménagement de l'espace, Petites affiches, 22 avril 2008 n° 81, p. 27

<sup>629</sup> Prévention des risques naturels : Bilan à fin 2013, Defrénois, 15 janvier 2014 n° 1, p. 43

<sup>630</sup> Article L 563-1 du code de l'environnement

compte les exigences de protection contre les risques naturels contenues dans les PPR dans la délivrance des permis d'occupation<sup>631</sup>.

La gravité et l'imminence des risques ont largement motivé le législateur en ce qui concerne la prise en charge des populations exposées aux risques. Le recours à l'expropriation est alors prévu dans le seul but de protéger les occupants quand le risque de mouvement de terrain est prévisible, ou quand il y'a un risque d'affaissement de terrain dus 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. Sous réserve, que les moyens devant être utilisés pour assurer la sauvegarde et la protection de l'environnement et des populations face à ces risques, soient plus importants que les indemnités d'expropriation, la décision de déclaration d'utilité publique (DUP) est prise par l'Etat selon les condition fixées par le code d'expropriation pour cause d'utilité publique (UP)<sup>632</sup>.

Par ailleurs un fonds de prévention des risques naturels majeurs est mis en place pour assurer l'indemnisation des populations dont les immeubles ont fait l'objet d'expropriation<sup>633</sup>. La protection de la nature se veut efficace à travers un encadrement juridique des domaines et marges d'intervention des collectivités territoriales ou locales. Complétées par des outils de protection mis à leur disposition, ces politiques réglementaires parviennent à garantir une meilleure protection des espaces naturels et dans le même ordre conserver leur qualité.

Mais le droit de la nature s'étend à la mesure de la diversité du contenu du terme « nature », ce qui nous amène à nous intéresser à la protection et la conservation des espèces et de leurs habitats.

### *B- Les mesures locales de préservation des espèces*

La richesse de l'environnement en espèces est un facteur, qui au moment où leur

---

<sup>631</sup> S. DEFIX, L'articulation entre le droit des risques naturels et le droit de l'urbanisme, AJCT 2012, p. 425.

<sup>632</sup> Article L561-1 du code de l'environnement

<sup>633</sup> Article 16 de la loi 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995 p. 1840

habitat naturel est menacé de disparition, devrait de plus en plus s'attirer l'intérêt d'une réglementation contraignante dans le but d'encadrer l'activité de chasse et de pêche (1). Cette réglementation s'accompagne de la possibilité pour le représentant de l'Etat de prendre des arrêtés de biotopes (2).

## 1- L'organisation de la chasse et de la pêche

La stratégie consiste à faire porter un intérêt sur les espaces menacés. Sur la base d'informations objectives, le risque de disparition conduit à une organisation locale contribuant à la préservation des espèces. C'est ainsi que la chasse ou la gestion de la chasse est confiée au niveau départemental et communal aux fédérations départementales qui sont avec les associations communales de chasse agréées (ACCA) des organismes privés exerçant une mission de service public consistant à la mise en valeur du patrimoine cynégétique<sup>634</sup>. Comme toute association agréée, elles défendent les intérêts des chasseurs et ont la qualité et la capacité d'agir en justice<sup>635</sup>. Par ailleurs, la fédération participe à la préservation et à la protection des espèces et habitats sauvages en plus de son rôle formateur des acteurs de la chasse.

Il faut noter que la fédération départementale des chasseurs élabore le schéma départemental de gestion cynégétique conformément aux dispositions du code de l'environnement<sup>636</sup>. Elle coordonne l'action de l'ACCA dont l'objectif est de garantir une structuration technique de l'activité de chasse. L'ACCA permet en effet sur « *leur territoire le développement du gibier et de la faune sauvage dans le respect d'un véritable équilibre agro-sylvo-cynégétique, la formation cynégétique de ses membres, la régulation des animaux nuisibles et veille au respect des plans de chasse en y affectant les ressources appropriées en délivrant notamment des cartes de chasse temporaire*<sup>637</sup> ».

Elle doit aussi avoir sur le territoire une réserve de chasse. Encore faudrait-il souligner que les ACCA ont aussi pour mission de faire participer les chasseurs à la

---

<sup>634</sup> C. CANS, J.-P. MARCUS, La chasse, une activité protectrice de l'environnement par détermination de la loi ? AJDA 2009, p. 973.

<sup>635</sup> S. PRIGENT, Appartenance à l'association communale de chasse agréée, Dalloz actualité 19 juillet 2010.

<sup>636</sup> Article L421-5 du code de l'environnement

<sup>637</sup> Article L 422-2 du code de l'environnement

conservation des espèces et leurs habitats. Les chasseurs sont aussi responsabilisés dans la mission de préservation de la faune et de la flore dans le strict respect des droits de propriétés en coopération avec les acteurs concernés (le monde rural)<sup>638</sup>. Les politiques de protection et de préservation des espèces et habitats sont alors directement gérées par les acteurs intéressés<sup>639</sup>. L'autorité ayant délégué la police assure le contrôle et la surveillance des actions des associations.

L'implication des collectivités territoriales est ressentie à travers les politiques liées l'exercice de l'activité de pêche<sup>640</sup> qui est subordonné au versement d'une taxe piscicole à une association agréée ainsi qu'au respect des servitudes de passage sur une largeur pour les cours d'eau domaniaux de 3,25 m sur les propriétés riveraines. L'accord du riverain est a priori obligatoire en ce qui concerne les cours d'eau non domaniaux.

L'intervention des collectivités territoriales dans la protection des espèces et habitats sauvages est notable. En effet, elles participent, en concertation avec les fédérations et associations des pêcheurs, à l'élaboration des schémas départementaux de protection piscicole en conformité avec les orientations générales du bassin et des plans de gestion<sup>641</sup>. Ces documents sont établis sur la base d'informations recueillies auprès des services déconcentrés de l'Etat qui procèdent à l'inventaire du patrimoine naturel. Le contrôle et la surveillance de la chasse et de la pêche constituent des moyens de maintenir l'équilibre écologique.

On note une importante responsabilisation des acteurs de la pêche et de la chasse participant dans le même temps à la protection et à la préservation des espèces et les habitats. Mais la réglementation de ces activités a prévu des cas d'exception autorisant la capture et la destruction d'espèces a priori protégées. C'est d'ailleurs ce qu'indiquent les articles 9 et 19 successivement de la directive « oiseaux » et de la directive « habitats »<sup>642</sup>. Il s'agit en droit interne des dérogations apportées à l'article L 411-1 du code de l'environnement qui sont exceptionnellement

---

<sup>638</sup> Article L 422-2 du code de l'environnement

<sup>639</sup> M. REDON, Gestion cynégétique, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, juin 2014.

<sup>640</sup> A. CUDENNEC, Nature juridique de l'activité de la pêche, Répertoire de droit commercial, mai 2006.

<sup>641</sup> A. GUCHAN, S. SOUMASTRE, Pêche en eau douce et protection des ressources piscicoles, RFDA 1990, p. 1027.

<sup>642</sup> L. DUBOIS, La chasse et le droit communautaire, RFDA 2000, p. 409.



accordées par l'autorité compétente dans l'intérêt notamment de la science ou la connaissance ou la conservation des espèces sauvages.

Les dérogations sont admises dès lors qu'une solution alternative paraît impossible en tenant compte de la spécificité du projet. En outre, le projet de dérogation doit garantir l'équilibre de conservation des espèces concernées. En effet, l'intérêt écologique, faunistique et floristique conduit à la réglementation de toute activité de nature à nuire aux espèces protégées. C'est ainsi que des mesures de protection intégrales ou limitées sont prises par l'autorité compétente par le moyen des arrêtés de biotopes, afin de lutter contre la menace de perturbation de la vie des espèces.

## 2- Les arrêtés préfectoraux de biotopes

Le partenariat se révèle persistant avec l'intervention de l'Etat par le biais les arrêtés de biotopes, qui demeurent un des instruments les plus efficaces de protection et de préservation des espèces et des habitats<sup>643</sup>. Ces arrêtés permettent la sauvegarde ou « *la conservation des biotopes tels que mares, marécages, marais, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses ou toutes autres formes naturelles, peu exploitées par l'homme dans la mesure où...ils sont nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos ou à la survie des espèces*<sup>644</sup> ».

Ils sont aussi appelés les arrêtés de protection des biotopes car ils assurent la survie de certaines espèces menacées. Ces mesures de protection sont régies par le décret d'application de la loi du 10 juillet relative à la protection de la nature, le décret n°77-1295 du 25 novembre 1977 (art. R411-15 à R411-17 et R415-1 du code de l'env.), puis la circulaire n° 90-95 du 27 juillet 1990 relative à la protection des biotopes nécessaires aux espèces vivant dans les milieux aquatiques.

On entend par biotope, tous milieux, toutes zones ou tous espaces qui de par leurs caractéristiques sont indispensables à la vie ou à la survie des espèces protégées. Les arrêtés de protection des biotopes sont des mesures de prévention qui ne

---

<sup>643</sup> Y. JEGOUZO, F. JAMAY, Régime juridique des arrêtés de biotopes et contrôle du juge sur les arrêtés préfectoraux les instituant, RDI 1998, p. 200.

<sup>644</sup> Article R 411-15 du code de l'environnement

concernent que les aires géographiques et non pas les espèces protégées en elles-mêmes, portant sur tout ou partie du territoire du département.

Il faut dire que la détermination des collectivités territoriales dans leur mission de gestion de l'environnement s'est accompagnée de larges instruments de sauvegarde. Mais les espèces ne sont pas les seules menacées, la diversité biologique l'est aussi. A cet effet, les collectivités territoriales se sont engagées dans une logique renforcée de lutte contre l'érosion de la biodiversité.

### *C- Le renforcement de la lutte locale contre l'érosion de la conservation de la biodiversité*

Sans doute, l'engagement des collectivités territoriales est déterminant et se verra renforcer en 2010 à Nagoya, à l'occasion de la 10<sup>e</sup> conférence des parties, avec l'adoption de la décision X-22 relative au plan d'action sur les gouvernements infranationaux, les villes et autres collectivités territoriales sur la biodiversité. On constate que l'implication des collectivités est d'une importance capitale car c'est au niveau local que les mesures en faveur de la diversité biologique sont les mieux traitées et c'est une tendance qui s'est réaffirmée lors la 11<sup>e</sup> conférence de la convention sur la biodiversité tenue à Hyderabad en Inde et les collectivités territoriales sont engagées à poursuivre notamment les mêmes objectifs liés aux enjeux de la biodiversité.

Les efforts des acteurs locaux sont de ce fait, ressentis dans la préservation de la biodiversité. En effet, la volonté de lutte contre l'érosion de la biodiversité a renforcé le rôle des collectivités territoriales qui, de nos jours, occupent une place majeure dans la mission de restauration et de valorisation de la biodiversité. L'implication des collectivités territoriales dans la lutte contre l'érosion de la biodiversité se traduit par leurs participations au sein du comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). Cette instance favorise leur contribution aux négociations nationales et internationales intéressant la biodiversité car les collectivités territoriales ont intégré le groupe de travail de

l'UICN dénommé « Collectivités et biodiversité », qui pour ainsi dire alimentait le besoin de partenariat avec les collectivités territoriales dans la lutte contre l'érosion de la biodiversité.

La protection de la nature intéresse les acteurs locaux représentés dans l'observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats issu du décret 17 juillet 2002, dont la préoccupation première est de renforcer les connaissances sur les espèces sauvages à travers une gestion prévisionnelle de leurs populations. On note, la mise en œuvre des orientations de la stratégie nationale pour la biodiversité mise en place en 2004. Cette stratégie participera à l'établissement d'un réseau d'informations sur la nature et le paysage. On peut citer la loi du 4 janvier 1993 qui, pour la gestion des carrières, privilégie l'élaboration des plans départementaux de carrières. Ces plans contribuent à réglementer l'urbanisation en protégeant les populations contre les pollutions découlant de ces installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

La prise de conscience du danger lié à l'érosion de la biodiversité ont inspiré la volonté de fixation des limites afin d'éviter que la planète soit dépourvue de ses ressources. La délimitation des limites, non seulement des ressources naturelles mais aussi du milieu physique conduit à réglementer la marge de manœuvre dont disposent les exploitants de l'environnement. C'est le respect de cette réglementation qui permettra de marcher sobrement vers une transition écologique. Nombreux sont les outils créés à l'occasion pour faire face au risque de perte de la biodiversité. Mais pour illustration, on pourrait citer les zones de protection du patrimoine naturel d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF) qui sont le produit d'un long processus de constitution d'un réseau de protection des espèces sensibles. En effet, 14 600 ZNIEFF ont été recensé en 1982 par le secrétariat faune flore du muséum d'histoire naturelle des espèces animales et végétales menacées<sup>645</sup>. Ces ZNIEFF permettent aux collectivités territoriales d'avoir une connaissance sur la valeur du patrimoine naturel soumis à une protection spéciale<sup>646</sup>.

D'ailleurs, la loi paysage précise qu'elles doivent être informées de l'élaboration

---

<sup>645</sup> M. PRIEUR, Droit de l'environnement, Précis Dalloz 6<sup>e</sup> Edition 2011, p 348

<sup>646</sup> Y. JEGOUZO, J. LAMARQUE, F. JAMAY, Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique RDI 1995, p. 725.

des inventaires locaux ou régionaux<sup>647</sup>. Les politiques d'urbanisation devront prendre en compte les exigences de conservation des espèces et habitats et toutes les informations nécessaires contenues dans ces inventaires sont mises à la disposition des collectivités territoriales lors de l'établissement d'un plan local d'urbanisme même si ces ZNIEFF n'ont pas en soi une valeur juridique directe<sup>648</sup>.

On peut aussi citer les réserves naturelles qui sont aussi des outils de protection et de conservation à l'œuvre depuis «*la loi n°1930-05-02 du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque*<sup>649</sup>». Elles sont consacrées par la loi du 10 juillet 1976 dont les dispositions sont codifiées aux articles L 332-1 à L 332-27 du code de l'environnement. Les réserves naturelles peuvent être constituées sur un territoire lorsque la conservation de la faune et de la flore présente un intérêt spécial.

Elles prennent en considération selon les termes de l'art. L 332-1 du code de l'environnement, «*la préservation d'espèces animales ou végétales et d'habitats en voie de disparition, la reconstitution de populations animales ou végétales ou de leurs habitats, la conservation des jardins botaniques et arboretums constituant des réserves d'espèces végétales en voie de disparition, rares ou remarquables, la préservation de biotopes et de formations géologiques, géomorphologiques ou spéléologiques remarquables, la préservation ou la constitution d'étapes sur les grandes voies de migration de la faune sauvage*<sup>650</sup>».

Les collectivités territoriales donnent leur avis sur le projet de création d'une réserve naturelle ou mieux, élaborent, au niveau régional, le projet de création de réserves naturelles régionales<sup>651</sup>. Ce projet est soumis à enquête publique conformément à la disposition du code de l'environnement. La décision de création est prise soit par décret en CE soit par l'assemblée délibérante de la région. On

---

<sup>647</sup> Article 23 de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, JORF n°7 du 9 janvier 1993 p. 503

<sup>648</sup> Réponse interministérielle du 19 septembre 1994, Defrénois Environnement, 15 mai 1996 n° 9, p. 622.

<sup>649</sup> Y. JEGOUZO, F. JAMAY, Gestion des réserves naturelles, RDI 1998, p. 202.

<sup>650</sup> Article L 332-1 du code de l'environnement

<sup>651</sup> Article R332-30 du code de l'environnement.

décompte 306 réserves naturelles sur une surface de 540.883 hectares (176.000 en Guyane) constituée de 153 nationales et 16.000 hectares regroupant 153 régionales<sup>652</sup>.

Aussi, l'inventaire des zones humides constitue une des manifestations des actions de mise en œuvre de la convention Ramsar de 1971. La convention incite les collectivités publiques sur la base des inventaires à avoir une connaissance sur les aires géographiques où la présence de l'eau est sans conteste constante et s'identifie par l'importance des ressources qu'elles recouvrent. Les zones humides sont, selon l'art. 1<sup>er</sup> de la convention de Ramsar, les marais, étendus permanentes ou non de fagnes, de tourbières ou d'eau courante ou non, douce ou saumâtre avec une profondeur inférieure ou égale à six mètres. Une liste des zones humides doit être établie et prise en considération par les collectivités qui se voient obliger d'intégrer les exigences de protection des zones Ramsar dans la définition des politiques d'aménagement.

Le réseau Natura 2000 favorise le développement d'un instrument au niveau local regroupant les zones spéciales de conservation (ZSC) et les zones de protection spéciale (ZPS) traduisant l'effet de protection engendrée par les directives « oiseaux » et « habitats »<sup>653</sup>. Ainsi les sites Natura 2000 font l'objet « *de mesures destinées à conserver ou à rétablir dans un état favorable à leur maintien à long terme les habitats naturels et les populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié leur délimitation* »<sup>654</sup>. Ils font également l'objet de mesures de prévention appropriées afin d'éviter la détérioration de ces mêmes habitats naturels et les changements de nature à altérer de façon significative ces mêmes espèces.

Les mesures de préventions sont établies en accord avec les collectivités territoriales concernées et leurs EPCI ainsi qu'avec les représentants de propriétaires, exploitants et utilisateurs des terrains et espaces inclus dans le site<sup>655</sup>. Il faut dire qu'il est nécessaire que ces mesures de prévention prennent en

---

<sup>652</sup> J. MORAND-DEVILLER, L'environnement et le droit : Politiques locales, LGDJ 2<sup>e</sup> édition, p. 39

<sup>653</sup> L. LECORRE, Réseau Natura 2000 : Constitution, régime de protection, JurisClasseur, Environnement et développement durable, fasc. 3820.

<sup>654</sup> J.-M. FEVRIER, La gestion des sites Natura 2000 AJDA 2004, p. 1394.

<sup>655</sup> Article L 414-1 du code de l'environnement.

considération non seulement les impératifs socio-économiques et culturels mais encore les spécificités locales. Elles doivent avoir une capacité d'adaptation face à l'imminence d'une menace et garantir le maintien dans un état de conservation de ces espèces et habitats naturels<sup>656</sup>.

Un document d'objectif fixe les orientations de gestion ainsi que les mesures à prendre pour chaque site Natura 2000<sup>657</sup>. C'est un comité de pilotage qui procède à l'élaboration et au suivi du document d'objectifs. Les collectivités territoriales sont fortement représentées dans le comité qui regroupe en même temps d'autres acteurs tels que les associations de propriétaires, utilisateurs des espèces Natura 2000 ainsi que tout autre intéressé.

Ils vont concourir à la mise en œuvre du document d'objectifs sur la base de « contrats Natura 2000 ». Ces derniers contiennent des accords en cohérence avec les orientations fixées par les documents d'objectifs relatifs à la protection et la gestion de la nature notamment la protection et la conservation des espaces naturels, la préservation des espèces et des habitats qui ont motivé la création de site Natura 2000. Le contrat Natura 2000 apparaît nécessaire dès lors que sa conclusion est un impératif pour assurer une bonne gestion du site. Le contractant bénéficie alors d'un appui de l'Etat dans le cadre de l'exécution de ses engagements<sup>658</sup>. Par ailleurs, il faut préciser qu'un décret en date du 5 mai 1995<sup>659</sup> sur la conservation des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire avait permis l'établissement d'une liste des zones devant appartenir au réseau Natura 2000. Elles étaient en France au nombre de 652, constituant une superficie 15 200 km<sup>2</sup><sup>660</sup>. Tout projet, programme ou document de planification ayant une incidence sur le site Natura 2000 est soumis à l'évaluation des incidences Natura 2000<sup>661</sup>.

On note au niveau local, avec la loi grenelle II<sup>662</sup>, l'introduction dans le sillage

---

<sup>656</sup> Article L414-1 du code de l'environnement

<sup>657</sup> Article L 414-2 du code de l'environnement

<sup>658</sup> Article L 414-3 du code de l'environnement

<sup>659</sup> Voir le décret n°95-631 du 5 mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire, JORF n°108 du 7 mai 1995 p. 7612

<sup>660</sup> J. MORAND-DEVILLER, L'environnement et le droit : Politiques locales, LGDJ 2<sup>e</sup> édition, p. 37

<sup>661</sup> CE 13 décembre 2013, Recueil Lebon 21 juillet 2014.

<sup>662</sup> D. NECIB, Grenelle II, Parution d'un décret relatif à la trame verte et bleue, AJDA 2013, p. 9.

juridique de conservation et de préservation de la biodiversité le réseau trame verte et bleue qu'on pourrait considérer comme un outil à la disposition des collectivités territoriales pour enrayer la perte de la biodiversité en contribuant à la préservation du bon état écologique<sup>663</sup>. A cet effet, la trame verte et bleue participe à la réduction de la fragmentation et la vulnérabilité des habitats naturels et habitats d'espèces et prend en compte leur déplacement dans le contexte du changement climatique. Il contribue aussi à l'identification, à la préservation des espaces importants pour le maintien de la biodiversité par des corridors écologiques et préserver les zones humides visées aux 2° et 3° de l'article L 371-1 du code de l'environnement.

La trame verte et bleue participe en outre à la prise en compte de la biologie des espèces sauvages. Elle doit aussi permettre les échanges génétiques qui peuvent paraître utiles pour la survie des espèces et en même temps, assurer la qualité et maintenir la diversité du paysage<sup>664</sup>. Il existait certes des instruments de gestion des espaces naturels mais la menace de disparition des espaces, par le développement de l'activité humaine conduit à repenser le mode de conservation du patrimoine naturel existant notamment les espaces terrestres, les cours d'eau, lacs, étangs espaces aquatiques.

La mise en œuvre de la trame verte et bleue favorise l'élaboration dans chaque région d'un schéma régional de cohérence écologique sur l'initiative conjointe de l'Etat et de la région en association avec le comité régional trame verte et bleue<sup>665</sup>. Il comprend un résumé non technique, une explication et étude des intérêts écologiques à protéger, *« un volet identifiant les espaces naturels, les corridors écologiques, ainsi que les cours d'eau, parties de cours d'eau, canaux ou zones humides, une cartographie comportant la trame verte et la trame bleue, les mesures contractuelles permettant, de façon privilégiée, d'assurer la préservation et, en tant que de besoin, la remise en bon état de la fonctionnalité des continuités écologiques, les mesures prévues pour accompagner la mise en œuvre des*

---

<sup>663</sup> E. ROYER, Les principaux apports de la loi « grenelle II », Dalloz actualité 10 septembre 2010.

<sup>664</sup> Articles L 371-1 du code de l'environnement et 121 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010 p.12905

<sup>665</sup> Article L 371-3 du code de l'environnement

*continuités écologiques pour les communes concernées par le projet de schéma<sup>666</sup>».*

Le schéma régional de cohérence écologique assure le suivi des orientations nationales mentionnées à l'article L371-2 du code de l'environnement et prend en considération les éléments fondamentaux du SAGE<sup>667</sup>. Il est opposable aux collectivités territoriales qui doivent garantir la compatibilité des documents d'aménagement et d'urbanisme avec les orientations du SRCE<sup>668</sup> alors que le code de l'environnement préconise une simple prise en compte.

Au vue de ce qui précède, les collectivités territoriales n'ont pas manqué d'instruments de protection du patrimoine naturel<sup>669</sup>. Si les outils existants ont jusqu'ici fait leur preuve, les lois récentes relatives à la protection de l'environnement tiennent davantage compte des exigences de protection face à la menace qui pèse sur les espèces ainsi protégées<sup>670</sup>. Mais il faut dire que, hormis ces actions de protection ou de conservation de la nature, des politiques publiques sont élaborées en même temps et dans le but de garantir le droit de tout individu à un environnement sain, respectueux de la santé. Il est question dans ce cadre des politiques relatives aux nuisances.

## **II- Les plans locaux de lutte contre les nuisances : bruit et déchets**

Le bruit apparaît de plus en plus comme une des préoccupations des français. En réalité, il est considéré comme le premier gêne notamment dans les critères de satisfaction. Ainsi, chaque collectivité territoriale élabore une stratégie locale de lutte contre les nuisances sonores (B). Cette préoccupation est à cumuler avec les mesures de prévention et de gestion des déchets (A) initiées pour réduire la production ces nuisances.

---

<sup>666</sup> Article L 371-3 du code de l'environnement

<sup>667</sup> P. GWENDOLINE, Panorama des principaux impacts de la loi grenelle II sur le droit de l'urbanisme, Gazette du Palais, 25 septembre 2010 n° 268, p. 13

<sup>668</sup> Article L 111-1-1 du code de l'urbanisme.

<sup>669</sup> A. VAN LANG, La protection des continuités écologiques : avancées et limites du droit : À propos du décret n° 2012-1492 du 27 déc. 2012 relatif à la trame verte et bleue, RDI 2013, p. 255.

<sup>670</sup> H. CASSARA, L'appréhension de la biodiversité par le droit de l'urbanisme après les lois issues du grenelle de l'environnement, Gazette du Palais, 24 septembre 2011 n° 267, p. 9.



## *A- Les mesures locales de prévention et de gestion des déchets*

La mise en œuvre des principes de gestion des nuisances telles que les déchets implique une obligation de procéder à une planification sectorielle s'appuyant sur les orientations générales de protection de l'environnement<sup>671</sup>. Il s'agit pour les collectivités territoriales de garantir l'exercice du droit de chacun à un environnement sain et d'assurer un équilibre entre les zones urbaines et rurales. Si le coût de la réparation des dommages écologiques est plus élevé que celui de la prévention des atteintes à l'environnement, quelle approche adopter pour mener les politiques de lutte contre les nuisances ?

Il est question pour les collectivités territoriales, dans le cadre de l'exercice des fonctions de protection de l'intérêt général environnemental de mettre sur pied des services de collectes et de mise en décharges des déchets. C'est à la loi de 1975 sur les déchets que les collectivités territoriales doivent à cette structuration qui d'ailleurs a, dans les années qui ont suivi, montré ses limites. La gestion des déchets est alors relevée à l'échelle du département pour les déchets ménagers. La région se réserve le traitement global des déchets industriels. Il faut tout de même dire, que la gestion locale de l'environnement fait état du développement de la collecte sélective, la promotion dans les politiques locales des programmes de technologie économes. L'objectif pour les collectivités territoriales est de parvenir à réduire la quantité de déchets produits et de résorber les points noirs (les décharges brutes). C'est une stratégie permettant à la maîtrise par les collectivités des transferts de déchets intra et extracommunautaires.

En outre, la responsabilité des producteurs de déchets ne conduit pas à l'inertie des gouvernements. C'est ainsi, que face à l'augmentation sans cesse du volume des déchets dans l'espace de l'UE soit près de 2 milliards de tonnes, les Etats s'engagent dans la fixation d'un cadre réglementaire. Dans la mesure où, le stockage ne semble pas paraître comme une technique satisfaisant du fait d'éventuels rejets et des résidus polluants, la solution envisagée au niveau européen réside dans la prévention de la production des déchets, le recyclage et la valorisation notamment.

---

<sup>671</sup> A.-H. MESNARD, La lutte contre les pollutions et les nuisances et la gestion de l'écosystème humain, Encyclopédie des collectivités locales chapitre 3, folio n° 5453.

La réduction du volume des déchets est entreprise par la directive 2008/98/CE<sup>672</sup> « *abrogeant certaines directives et remplaçant trois directives : celle n° 75/439/CEE du Conseil du 16 juin 1975 concernant l'élimination des huiles usagées, celle n° 91/689/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux et enfin celle n° 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets. Cette directive de 2008 incite les Etats membres à élaborer des programmes de prévention destinés à intégrer les plans de gestion des déchets*<sup>673</sup> ».

En plus de la définition et de la clarification des notions relatives à la gestion des déchets (déchets, producteurs, détenteurs, valorisation, recyclage, réemploi, prévention), la hiérarchie dans la gestion des déchets est définie par la directive 2008/98 : prévention, préparation en vue de réutilisation, recyclage, autre valorisation notamment valorisation énergétique et élimination. La gestion des déchets s'opère dans la distinction par la directive, de ce qu'est ou non considéré comme déchet. Les préoccupations qui résultent de l'augmentation des déchets ont influencé le renforcement de la planification.

En outre, la directive contient des objectifs chiffrés à l'échéance 2020 de recyclage de valorisation et de récupération. Ainsi, la réduction de 50% est prévue, pour le recyclage et le réemploi des déchets ménagers (verre, papier, métal et plastique). Pour ce qui concerne les déchets de construction et de démolition, la directive 2008/98/CE prévoit une réduction de 70% en poids global.

La transposition de cette directive est assurée par le décret du 11 juillet 2011<sup>674</sup> portant diverses dispositions relatives à la prévention et à la gestion des déchets. Ce décret est aussi pris en application de la loi Grenelle 2 en apportant quelques changements sur la planification locale, en réduisant la quantité de déchets susceptible d'être incinérée ou mise en décharge. Le décret impose aux producteurs

---

<sup>672</sup> Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, JOUE L 312 du 22.11.2008, p. 3–30

<sup>673</sup> <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-Decret-du-11-juillet-2011.html>

<sup>674</sup> Décret n° 2011-828 du 11 juillet 2011 portant diverses dispositions relatives à la prévention et à la gestion des déchets, JORF n°0160 du 12 juillet 2011 p. 12041

la collecte séparée de biodéchets pour les besoins de valorisation. Il transpose la partie réglementaire de la directive sachant qu'en 2010 l'ordonnance 2010-1579<sup>675</sup> avait opéré la transposition de la partie législative.

L'objectif est de parvenir, en ce qui concerne les déchets<sup>676</sup>, à prévenir ou à réduire la production et la dangerosité en intervenant sur le processus de fabrication et la circulation des produits, « à *organiser le transport des déchets et à le limiter en distance et en volume, à valoriser les déchets par réemploi, recyclage ou toute autre action visant à obtenir à partir des déchets des matériaux réutilisables ou de l'énergie, à assurer l'information du public sur les effets pour l'environnement et la santé publique des opérations de production et d'élimination des déchets, sous réserve des règles de confidentialité prévues par la législation, ainsi que sur les mesures destinées à en prévenir ou à en compenser les effets préjudiciables*<sup>677</sup> ».

Ces objectifs sont repris par la loi Grenelle 2 qui impose aux collectivités territoriales d'élaborer au niveau régional et départemental des politiques de prévention et de gestion des déchets, sans porter atteinte à l'environnement et à la santé humaine, notamment sans favoriser la pollution de l'eau, l'air, le sol, la faune ou la flore et sans bouleverser l'équilibre des paysages et des sites<sup>678</sup>.

A cet effet, le code de l'environnement prévoit l'établissement d'un plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux<sup>679</sup>. L'intérêt de ce plan se situe dans la mise en pratique des orientations fixées par les lois sur les déchets et dont la traduction dans les politiques locales de l'environnement devrait aboutir, en particulier dans le domaine des déchets, à réaliser les objectifs de

---

<sup>675</sup> Ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets, JORF n°0293 du 18 décembre 2010 p. 22301

<sup>676</sup> L. RICHER, Les déchets dans le titre IV de la loi du 2 février 1995 sur l'environnement, RFDA 1996, p. 236.

<sup>677</sup> M. MOLINER-DUBOST, Les plans de prévention et de gestion des déchets, AJCT 2011, p. 214.

<sup>678</sup> Article L 541-1 du code de l'environnement

<sup>679</sup> Article L541-13 du code de l'environnement.

l'article L 541-1 du code de l'environnement<sup>680</sup>.

Le plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux comprend selon le code de l'environnement<sup>681</sup> un inventaire prospectif du volume des déchets, sur une durée de six à 12 ans, en tenant compte de leur source, de *« leur nature et leur composition, le recensement des installations existantes collectives et internes de traitement de ces déchets, la mention des installations qu'il apparaît nécessaire de créer afin de permettre d'atteindre les objectifs évoqués ci-dessus, les priorités à retenir pour atteindre ces objectifs, compte tenu notamment des évolutions économiques et technologiques prévisibles, les mesures permettant d'assurer la gestion des déchets dans des cas particuliers notamment ceux de nature à perturber les opérations de collecte et de traitement des déchets »*<sup>682</sup>.

Par ailleurs, dans cette logique de poursuite des objectifs de lutte contre les pollutions et nuisances<sup>683</sup>, chaque département dispose d'un plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux<sup>684</sup>. Alors, comme il apparaît dans les dispositions du code de l'environnement, le plan fait un état des lieux des différentes catégories de déchets non dangereux qui sont produits et traités ainsi que les installations appropriées<sup>685</sup>... On y trouve le recensement des projets ou programmes locaux destinés pour les collectivités territoriales à la prévention des déchets ménagers et assimilés. L'accroissement démographique est alors pris en considération notamment dans la détermination des priorités à définir.

Les objectifs poursuivis par le plan sont entre autres, le tri à la source, la collecte sélective des biodéchets. Il poursuit aussi les objectifs relatifs à la valorisation de la

---

<sup>680</sup> C. HUGLO, Le traitement et l'élimination des déchets ultimes, Petites affiches, 27 février 1995 n° 25, p. 4

<sup>681</sup> Article L541-13-II du code de l'environnement.

<sup>682</sup> Article L 541-13 – II du code de l'environnement, voir aussi A. VINVENT, La loi grenelle II : Volet nuisances et déchets, Dalloz 17 septembre 2010.

<sup>683</sup> Article L 541-1 du code de l'environnement

<sup>684</sup> Y. JEGOUZO, F. JAMAY, Plans départementaux d'élimination des déchets ménagers, RDI 1998, p. 348.

<sup>685</sup> Y. JEGOUZO, F. JAMAY, Contenu, élaboration et suivi des plans d'élimination des déchets ménagers, RDI1997, p. 56.

matière en fixant périodiquement notamment les capacités minimales d'incinération et de stockage. Il faut préciser que *« cette limite doit être cohérente avec l'objectif d'un dimensionnement des outils de traitement des déchets par stockage ou incinération correspondant à 60 % au plus des déchets produits sur le territoire. Cette limite s'applique lors de la création de toute nouvelle installation d'incinération ou de stockage des déchets ainsi que lors de l'extension de capacité d'une installation existante ou lors d'une modification substantielle de la nature des déchets admis dans une telle installation »*<sup>686</sup>.

Le plan doit prévoir les installations de stockage de déchets non dangereux<sup>687</sup>, il est possible dans certains cas, de prendre en considération des besoins et des capacités des périmètres voisins et ce, en concertation avec les collectivités concernées.

Les modalités ainsi que les procédures d'élaboration de ces plans sont régies par le décret du 3 février 1993 qui a été abrogé par le décret n° 96/1008 du 18 novembre 1996 relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés, la circulaire du 28 avril 1998 relative à la mise en œuvre et l'évolution des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés, la loi 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, la loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les décrets n°2005-1472 du 29 novembre 2005 et n°2005-1717 du 28 décembre 2005. Le plan est établi en concertation avec une commission consultative d'élaboration et de suivi<sup>688</sup>.

L'initiative appartient soit à la région soit au département, selon que les déchets soient dangereux ou non ou conjointement aux autorités compétentes s'agissant d'un plan interdépartemental ou interrégional<sup>689</sup>. Une zone du plan est arrêtée par l'autorité compétente. L'élaboration et la révision du plan sont soumises à l'évaluation environnementale<sup>690</sup>. Tous les acteurs concernés sont associés à

---

<sup>686</sup> Article L 541-14 du code de l'environnement.

<sup>687</sup> CJCE 1 avril 2004 AJDA, p. 1893.

<sup>688</sup> Article R 541-18 du code de l'environnement.

<sup>689</sup> Article R 541-17 du code de l'environnement.

<sup>690</sup> Y. JEGOUZO, L'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes,

l'élaboration du plan. Tel est ce que prévoit le code de l'environnement en précisant qu'il est soumis pour avis au préfet du département, à la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques (CoDERST) ainsi qu'aux conseils généraux des départements voisins<sup>691</sup>.

Il est soumis pour avis dans la région d'Ile de France, au préfet de région, conseils généraux et aux CoDERST se trouvant dans la région. Ces avis peuvent conduire, dans le but d'en tenir compte, à la modification du projet de plan, *« il est soumis pour avis au représentant de l'Etat dans la région ainsi qu'aux conseils généraux et aux commissions départementales compétentes en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques des départements situés sur le territoire de la région »*<sup>692</sup>.

Par ailleurs, les différents avis sont contenus dans le projet de plan soumis à enquête publique en plus du rapport environnemental<sup>693</sup>. Après cette procédure de consultation du public conformément aux dispositions du code de l'environnement et éventuellement après les modifications intervenues par la suite, le projet de plan est approuvé par délibération du conseil et arrêté par le représentant de l'Etat. Il est alors procédé à la publication au recueil des actes administratifs des collectivités concernées mais aussi à l'insertion dans deux journaux diffusés dans le périmètre du plan.

Le plan peut faire l'objet de révision selon les même formes et procédures que son élaboration initiale au bout de six ans à la suite de son évaluation. Il n'est pas nécessaire de recourir à la procédure d'enquête publique si l'économie générale du plan n'est pas remise en cause. Dans les zones où les plans de prévention et de gestion des déchets sont élaborés, les collectivités territoriales doivent utiliser les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs fixés à l'article 2 du décret du 18 novembre 1996 incitant à la collaboration des personnes publiques et privées pour

---

AJDA 2005, p. 2100 et article R 541-15 du code de l'environnement.

<sup>691</sup> Article L 541-14 du code de l'environnement.

<sup>692</sup> Article L541-14 du code de l'environnement.

<sup>693</sup> Article R541-20 du code de l'environnement.

atteindre les objectifs fixés en matière de collecte, de traitement, de recyclage et d'élimination de tous les déchets<sup>694</sup>.

Pour ce faire, les décisions des collectivités territoriales doivent être compatibles avec les exigences de protection de l'environnement contenues dans les plans de prévention et de gestion des déchets<sup>695</sup>. D'ailleurs, elles doivent mettre en place un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés en définissant les objectifs de réduction des déchets qu'elles se sont fixées ainsi que tous les moyens devant être mis en œuvre pour y parvenir.

La planification des déchets reste un outil à la disposition des collectivités territoriales pour lutter contre les pollutions de nature à porter atteinte à la qualité de l'environnement et à la santé en tant que conditions de la vie humaine<sup>696</sup>. En combinant cette politique avec les stratégies locales de gestion du bruit, le droit de l'environnement remplit son rôle avec d'importantes mesures prises au niveau local pour réduire ou limiter les nuisances sonores.

### ***B- Les stratégies locales de gestion du bruit***

Le bruit est une problématique de nuisance qui a fait l'objet d'une réglementation. L'UE a opté pour une démarche commune dont le but est d'élaborer des stratégies d'évitement, de prévention ou de réduction des conséquences nuisibles de l'exposition au bruit. C'est ainsi que la directive n° 2002/49<sup>697</sup> a procédé à la définition de stratégie commune d'évaluation et de gestion du bruit. En effet, l'UE privilégie la cartographie permettant de localiser les pollutions sonores. Le champ d'application de cette directive s'étend au « *bruit perçu par les populations dans les espaces bâtis, dans les parcs publics ou dans d'autres lieux calmes d'une*

---

<sup>694</sup> Article 2 du décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996 relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés, JORF n°274 du 24 novembre 1996 p. 17138.

<sup>695</sup> Y. JEGOUZO, Les plans de protection et de gestion de l'environnement, AJDA 1994, p. 607.

<sup>696</sup> Application grenelle 2 : Publication du décret sur la prévention et la gestion des déchets, Semaine juridique Administration et Collectivités territoriales, n° 29, 18 Juillet 2011.

<sup>697</sup> Directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement - Déclaration de la Commission au sein du comité de conciliation concernant la directive relative à l'évaluation et à la gestion du bruit ambiant, JO L 189 du 18.7.2002, p. 12-25

*agglomération, dans les zones calmes en rase campagne, à proximité des écoles, aux abords des hôpitaux ainsi que dans d'autres bâtiments et zones sensibles au bruit. Elle ne s'applique pas au bruit produit par la personne exposée elle-même, au bruit résultant des activités domestiques, aux bruits de voisinage, au bruit perçu sur les lieux de travail ou à l'intérieur des moyens de transport, ni au bruit résultant d'activités militaires dans les zones militaires* <sup>698</sup>».

La stratégie européenne se fonde par ailleurs, sur l'information des populations et la mise en place de programme ou plan d'action au niveau local. Ainsi, deux outils sont à la disposition des collectivités locales, favorisant des initiatives relatives à la réduction ou la suppression du bruit en se fondant sur les dispositions de la loi de 1992 relative au bruit et le décret du 31 août 2006 relatif à la lutte contre le bruit du voisinage<sup>699</sup>.

Le plan d'exposition au bruit (PEB) prévu par l'article L571-1 du code de l'environnement est réglementé par les dispositions du code de l'urbanisme. L'objectif est, comme l'indique la loi relative à la lutte contre le bruit de prendre des mesures de prévention susceptibles de, supprimer ou de limiter l'émission ou la propagation des bruits ou des vibrations qui peuvent présenter des dangers, à causer un trouble excessif aux personnes, à affecter leur santé ou à porter atteinte à l'environnement<sup>700</sup>. La propension au bruit est un facteur nocif pour la santé et l'environnement. A cet effet, il est du devoir des collectivités territoriales d'intervenir dans l'établissement et la pratique des mesures de réduction du bruit<sup>701</sup>. Le but recherché à travers les PEB est d'empêcher les populations de s'installer dans des zones exposées au bruit des aéronefs<sup>702</sup>.

Le PEB est un document d'urbanisme réglementant aussi l'utilisation des sols au voisinage des aéroports ou aéronefs. On note ainsi que les SCOT, les schémas de

---

<sup>698</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/noise\\_pollution/l21180\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/noise_pollution/l21180_fr.htm)

<sup>699</sup> Décret n°2006-1099 du 31 août 2006 relatif à la lutte contre les bruits de voisinage et modifiant le code de la santé publique (dispositions réglementaires), JORF n°202 du 1 septembre 2006 p.13042

<sup>700</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit, JORF n°1 du 1 janvier 1993 p.14.

<sup>701</sup> S. FERRARI, Zones de bruit autour des aéroports, JurisClasseur administratif, Fasc.444-25.

<sup>702</sup> Y. JEGOUZO, La réforme de la législation sur le bruit, RDI 1993, p. 357.



secteurs, les PLU, les cartes communales, doivent être compatibles avec les dispositions du PEB opposables à toutes collectivités publiques ou privées. Le champ d'application du plan s'étend à des aérodromes civils ou militaires existants, déterminés par l'autorité administrative ou à tout autre aérodrome qui pourrait être réalisé et ayant fait l'objet d'une DUP<sup>703</sup>. C'est l'autorité administrative qui en concertation avec les collectivités territoriales concernées élabore le PEB avec l'appui de la commission consultative de l'environnement.

Le projet de PEB est soumis à enquête publique. Ainsi , le plan *«contient un rapport de présentation et des documents graphiques, élaborés, sur la base des prévisions de développement de l'activité aérienne, de l'extension prévisible des infrastructures et des procédures de circulation aérienne, des zones diversement exposées au bruit engendré par les aéronefs. Les zones de bruit y sont classées en zones de bruit fort, dites A et B, et celles de bruit modéré, dite C. Elles sont définies en fonction des valeurs d'indices évaluant la gêne due aux nuisances sonores des aéronefs fixées par décret en Conseil d'Etat<sup>704</sup>»*.

Le plan d'exposition au bruit n'est pas à confondre avec le plan de gêne sonore élaboré sous l'autorité du préfet coordonnateur<sup>705</sup>. Ce plan fait état de trois zones qui vont accueillir des mesures de prévention spécifiques. Il s'agit de la zone I comprise à l'intérieur de la courbe d'indice Lden 70, une zone II comprise entre la courbe d'indice Lden 70 et la courbe d'indice Lden 65. C'est sur la base des procédures de circulation en vigueur et les infrastructures ainsi que sur le volume du trafic que ces sites sont établis. Les modalités d'élaboration sont fixées par l'article R 571-68 du code de l'environnement.

Le domaine du bruit a largement attiré l'attention des acteurs locaux. Nonobstant les PEB et les PGS, une carte de bruit et un plan de prévention du bruit dans l'environnement sont conçus pour chacune des infrastructures routières, autoroutières et ferroviaires dont les caractéristiques sont fixées par décret en Conseil d'Etat, pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants dont la liste est aussi arrêtée par décret en Conseil d'Etat<sup>706</sup>. L'intérêt des cartes du bruit est de

---

<sup>703</sup> Article L147-2 du code de l'urbanisme

<sup>704</sup> Article L 147-4 du code de l'urbanisme

<sup>705</sup> Y. AGUILA, L'application anticipée des plans d'exposition au bruit, AJDA 2007, p. 1527.

<sup>706</sup> Article L 572-2 du code de l'environnement

permettre de faire un état des lieux des nuisances sonores puis effectuer des prévisions en tenant compte de toutes les sources du bruit<sup>707</sup>. Elles sont élaborées tout comme les plans de prévention du bruit dans l'environnement soit par le représentant de l'Etat soit par les communes si on se réfère à l'article L 572-4 du code de l'environnement et peuvent faire l'objet de révision au bout de cinq ans en accord avec les acteurs concernés.

Une fois réalisée la détermination des domaines d'intervention des collectivités territoriales liés à la décentralisation des politiques de l'environnement, il est nécessaire de présenter la réglementation rigoureuse devant servir de base à l'exercice de principes directeurs de l'action locale de protection, de préservation et de mise en valeur de l'environnement. La rigueur de cette réglementation se manifeste par le verdissement des politiques publiques locales.

---

<sup>707</sup> S. FERRARI, Zones de bruit autour des aéroports, JurisClasseur administratif, Fasc.444-25.

## ***CONCLUSION SECTION 1***

La planification sectorielle permet d'avoir une vision sur le champ d'application des compétences locales en matière d'environnement. Il s'agit des grands domaines de l'environnement dont l'organisation s'est largement inspirée du droit de l'UE de l'environnement, même si on est confronté à la mobilisation de tous les acteurs locaux en raison du manque de clarté dans la répartition des compétences. Par souci de clarté et de lisibilité des politiques sectoriels, il est envisageable d'opérer des réformes pour faciliter l'accès aux textes et plans de gestion de l'environnement.

## **SECTION2 : LE VERDISSEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES**

La voie du développement durable sur laquelle se sont engagées les collectivités territoriales encourage le développement des initiatives globales de lutte contre le changement climatique. C'est une démarche de mise en cohérence des politiques concernées par le changement climatique. D'ailleurs en 2008, le réseau Eurocities avait conforté cette position à travers la déclaration européenne des villes sur le changement climatique. Ainsi, les collectivités territoriales prennent conscience qu'il faut assurer la cohérence des politiques environnementales et non environnementales afin d'atteindre l'objectif de développement durable. C'est dire que traiter les problèmes liés à l'environnement revient à imprégner les autres secteurs des politiques locaux du paramètre environnemental.

La question qui se pose dès lors est de savoir comment s'opère l'intégration de l'environnement dans les actions menées par les collectivités territoriales<sup>708</sup> après l'identification des secteurs et la définition des orientations à suivre ? Cette interrogation sera éclairée à partir des recherches menées sur l'intégration de l'environnement aussi bien dans les documents (paragraphe 1) que dans les autorisations d'urbanisme (paragraphe 2).

### **Paragraphe1 : L'intégration de l'environnement dans les documents d'urbanisme**

La stratégie adoptée est fort encourageante dans la mesure où les collectivités territoriales, dans la mission de lutte contre le changement climatique et la lutte contre l'érosion de la biodiversité opèrent souvent par le volontarisme. Elles utilisent des instruments de planification qui traduisent leur engagement dans la lutte contre des émissions nocives. La loi de 2010 portant engagement national pour l'environnement renouvelle l'exigence de cohérence des actions locales en faveur du changement climatique en s'appuyant notamment sur les agendas 21 locaux.

---

<sup>708</sup> M. SOAZIC, La décentralisation à l'épreuve des évolutions récentes du droit de l'urbanisme, RFDA 2012, p. 854.

Les agendas 21 locaux sont considérés comme des programmes locaux pour le développement durable. On peut dire qu'il s'agit d'un projet politique de l'exécutif local en faveur du développement durable de son territoire. La protection de l'environnement semble alors mise en évidence au niveau local avec le couronnement par l'environnement, des autres activités menées dans le territoire.

Le but recherché à travers l'agenda 21 local est d'atteindre les objectifs tirés de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement encore appelé sommet de la terre de RIO 1992. C'est la traduction au niveau local de l'action 21 (élément majeur de la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement CNUED) qui a pour finalité de remodeler les comportements futurs afin d'aboutir à un développement durable. L'agenda 21 local permet aux collectivités territoriales de construire un territoire sain et respectueux de la santé.

Avec cet instrument global, l'action locale changea dans son contenu et les relations entre les collectivités territoriales et les acteurs qui mènent des activités ayant une influence sur l'environnement ont connu une redéfinition des conditions d'exercice. L'agenda 21 local donne à l'action locale une nouvelle posture dont l'objectif consiste à construire une ville, un territoire durable. Mais la diversité des compétences des collectivités territoriales invite à assurer la cohérence des politiques publiques locales. Il faut dire que c'est un instrument local qui favorise le dialogue entre acteurs et on note une amélioration en faveur de l'environnement non seulement des mesures locales mais aussi des territoires grâce à la prise en compte du paramètre environnemental.

L'exigence de protection de l'environnement gouverne les actions locales qui sont de nature à influencer sur la santé humaine et l'environnement<sup>709</sup>. C'est pourquoi, en amont, il est attendu des collectivités territoriales un respect scrupuleux des dispositions relatives à l'évaluation prévisionnelle<sup>710</sup>(I). Cette attente est d'autant plus présente en aval, dans l'évaluation environnementale a posteriori des

---

<sup>709</sup> J.-F. STRUILLLOU, L'intégration des préoccupations environnementales dans les documents de planification urbaine, RFDA 2012, p. 872.

<sup>710</sup> E. CARPENTIER, Les objectifs assignés aux documents d'urbanisme après la loi « Grenelle II », RDI 2011, p. 68.

documents de planification (II) qu'elles élaborent, sachant que pendant longtemps cette procédure ne concernait que les PTOA (projets de travaux, ouvrages et aménagements).

## **I- L'évaluation a priori des documents d'urbanisme**

Cette évaluation concerne la phase d'élaboration des documents de planification<sup>711</sup>. Elle traduit la prise en compte du paramètre environnemental dans l'établissement des documents d'urbanisme au travers du respect de principes généraux régissant les politiques locales de gestion de l'environnement en tant que patrimoine commun de la nation. L'action des collectivités territoriales en faveur de la conservation de ce patrimoine commun s'inspire de principes conservateurs (A) notamment de précaution, d'action préventive et de pollueur-payeur. Elle s'inspire aussi de l'exercice du droit à l'information environnementale à travers la participation à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement<sup>712</sup>(B).

### ***A- Les principes conservateurs de l'action locale***

On parle de principes conservateurs car ils incitent les collectivités territoriales, dans le cadre de leurs actions, à une utilisation prudente rationnelle des ressources, à la promotion des mesures pour faire face aux problèmes environnementaux, en tenant compte des données scientifiques et techniques disponibles. Ces objectifs seront atteints avec l'application des principes de précaution, de prévention et de pollueur payeur.

Le principe de précaution trouve son application en droit international notamment dans le principe 15 de la déclaration de Rio qui invite les Etats à adopter des mesures de précaution en cas de risques graves ou irréversibles. Il fonde aussi la politique de l'union européenne en matière d'environnement en ce sens qu'il est

---

<sup>711</sup> V. GAUDRON, L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme français, RFDA 2008, p. 659.

<sup>712</sup> E. LE CORNEC, Faut-il supprimer l'application anticipée des documents d'urbanisme, AJDI 1992, p. 683.

consacré par l'article 191 du TFUE. L'importance de ce principe directeur a également inspiré le constituant français qui l'intègre ainsi dans l'article 5 de la Charte de l'environnement. La précaution signifie, selon la définition du législateur français que « *l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable*<sup>713</sup> ».

La valeur normative du principe de précaution est donc indiscutable et les collectivités publiques doivent prendre en compte le risque d'atteintes à l'environnement dans l'élaboration de leurs politiques, ne serait-ce que des mesures provisoires et proportionnées en attendant la certitude sur la menace qui pèse sur l'environnement<sup>714</sup>. Le risque est certes incertain, mais sa prise en compte permet non pas de le supprimer mais de réduire les chances pour ce risque de se produire en prenant des mesures de suspensions, d'interdictions, de retraits, de restrictions d'activités.

La mise en œuvre de ce principe implique aussi bien les acteurs publics et privés<sup>715</sup> et le caractère incertain conduit les autorités publiques à une dépendance envers l'expertise qui informe sur la gravité de la menace qui guette l'environnement à partir de données scientifiques<sup>716</sup>. Ces informations sont mises à la disposition du public par respect des exigences de transparence renforcées dans ce cas, par le caractère virtuel du dommage que pourrait causer la survenance ou la réalisation de la menace. Le droit à l'information se trouve renforcé mais encadré pour tenir compte de la nécessité de préserver le secret industriel. Le principe de précaution a pour finalité de limiter les risques mêmes hypothétiques alors que la prévention s'intéresse aux risques réels. La prudence est de rigueur dans tous les cas où il y'a un risque de porter atteinte à l'environnement<sup>717</sup>.

Le principe d'action préventive et de correction par priorité à la source ou principe

---

<sup>713</sup> Article L110-1 du code de l'environnement français

<sup>714</sup> J.-M. FAVRET, Le principe de précaution ou la prise en compte par le droit de l'incertitude scientifique et du risque virtuel, Recueil Dalloz 2001, p. 3462.

<sup>715</sup> Rapport 1998 du CE, EDCE, n° 49

<sup>716</sup> X. LE LESQUEN, Le principe de participation : Invocabilité et champ d'application, RFDA 2013, P 1096.

<sup>717</sup> J.-M. FARVRET, Le principe de précaution ou la prise en compte par le droit de l'incertitude scientifique et du risque virtuel, Recueil Dalloz 2001 p. 3462

de prévention, est guidé par l'intention des collectivités territoriales de lutter ou d'agir contre un danger susceptible de porter atteinte à l'environnement. Il s'agit donc pour mettre en application ce principe, d'étudier les possibilités d'éliminer un risque en prenant des mesures préventives antérieurement à l'établissement d'un document d'urbanisme. C'est simplement des mesures anticipatrices qui de toute évidence, dans le cadre de la lutte contre les atteintes à l'environnement, sont privilégiées par rapport à d'autres modes d'intervention des collectivités territoriales<sup>718</sup>.

Consacré par le droit international<sup>719</sup> (art.14 de la déclaration de Rio) et le droit de l'UE (art. 191 du traité sur le fonctionnement de l'UE), ce principe trouve toute sa vigueur dans la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dispositions codifiées dans l'art.110-1-II du code de l'environnement. L'objectif est de prévenir les pollutions, les atteintes à la nature en procédant à une évaluation a priori des conséquences des activités de l'homme dans son propre milieu. Autrement dit la prévention permet de contourner les risques avérés et d'éviter la survenance du danger<sup>720</sup>.

L'évaluation environnementale a priori est un outil de mise en œuvre du principe de prévention appliqué aux documents d'urbanisme au stade de leur élaboration dès lors qu'ils ont des incidences sur la qualité de l'environnement. C'est alors que les documents soumis à l'évaluation environnementale au stade de l'élaboration sont limitativement énumérés par le code de l'environnement. Il s'agit, selon le code de l'environnement et au regard des critères prédéfinis par la directive 2001/42/CE (annexe2), des schémas, programmes, plans et autres instruments de planification élaborés par « *l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics en dépendant, liés à l'agriculture, à la sylviculture, à la pêche, à l'énergie ou à l'industrie, aux transports, à la gestion des déchets ou de l'eau, aux télécommunications, au tourisme ou à l'aménagement du territoire dont le but est de définir le cadre de mise en œuvre les travaux et projets*

---

<sup>718</sup> E. CORTOT-BOUCHER, Le devoir de prévention posé par l'article 3 de la Charte de l'environnement : Portée et contrôle, RFDA 2014, p. 97.

<sup>719</sup> Y. PETIT, Environnement, Répertoire du droit international, janvier 2010.

<sup>720</sup> Y. PETIT, Environnement, Répertoire de droit communautaire, 126



*d'aménagement... sachant qu'ils sont de nature à avoir des incidences sur les milieux...<sup>721</sup>»*

La gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales obéit ainsi à des principes directeurs dont la mise en œuvre garantit une bonne protection de l'environnement. Cette dernière ne saurait être efficace sans un principe fondamental du droit de l'environnement qu'est le principe pollueur-payeur qui revêt une importance particulière.

Le principe pollueur-payeur permet d'épargner au contribuable la participation au coût de remise en état du milieu naturel<sup>722</sup>. En effet ce principe suppose que les dépenses de lutte contre les pollutions sont supportées par ceux qui sont à l'origine des pollutions nuisibles à la santé humaine et à l'environnement<sup>723</sup>. Il a été introduit par le principe 16 de la déclaration de Rio de 1992 en ces termes : *« les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement<sup>724</sup> »*. L'acte unique européen a repris le principe pollueur-payeur en son article 130 R.2.

Comme les principes précités, le principe pollueur-payeur fut consacré par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement en son article 1<sup>er</sup>. Sa signification apparaît simpliste : celui qui pollue doit payer<sup>725</sup>. Les dépenses que les pollueurs devraient supporter sont aussi bien celles relatives à la prévention qu'à la réparation des dommages causés à l'environnement<sup>726</sup>.

---

<sup>721</sup> Article L122-4 du code de l'environnement.

<sup>722</sup> O. PEIFFERT, La protection de l'environnement et le principe d'égalité, RFDA 2011, p. 319.

<sup>723</sup> E. CARLIER, V. MASSET-BRANCHE, Le droit des sites pollués : Nouvelles évolutions, nouvelles problématiques, Petites affiches, 02 juin 1997 n° 66, p. 4

<sup>724</sup> Principe 16 de la déclaration de Rio de 1992

<sup>725</sup> O. PEIFFERT, La contribution de la cour de justice de l'Union européenne à la définition du principe pollueur-payeur, RDT eur. 2012, p. 53.

<sup>726</sup> V. SOL, Le point sur la réhabilitation des sites pollués : un droit en pleine évolution, Petites affiches, 08 août 2000 n° 157, p. 4

Il peut apparaître, pour les défenseurs de la nature, comme un principe juste dont la mise en application passe par de multiples instruments notamment la taxation des pollutions : taxes sur les déchets industriels spéciaux, sur le stockage des déchets ménagers, sur la pollution atmosphérique et sur les installations classées, regroupées et rebaptisées TGAP (taxe générale sur les activités polluantes). Ajoutons à ce mécanisme économique les permis d'émission négociables qui ont pour objectif de limiter ou décourager l'exploitation irrationnelle du bien commun qu'est l'environnement, en réglementant les échanges de quotas d'émission<sup>727</sup>.

Le principe pollueur-payeur est par ailleurs mis en œuvre par le mécanisme de responsabilité écologique, pour en définir les contours<sup>728</sup>. Mais il est utile de rappeler que le régime de responsabilité environnementale a été instauré par la loi n° 2008-757 du 1<sup>er</sup> août 2008 et que ces contours sont finalement fixés par le décret n° 2009-468 du 24 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement. L'intervention du décret de 2009 constitue une étape importante dans la transposition de la directive n° 2004/35/CE du 21 avril 2004 relative à la prévention et à la réparation des dommages environnementaux car il rend applicable la loi relative à la responsabilité environnementale et achève ainsi de se procurer d'un régime de responsabilité en cas d'atteinte grave par un professionnel à l'environnement.

Ce qu'il faut en revanche noter c'est que la fixation des contours de la responsabilité environnementale par le décret de 2009 n'est pas exempte de critiques. En effet, la notion d'atteinte grave subie par l'environnement reste floue. Il serait judicieux de procéder à une définition précise de la notion, de préciser les caractéristiques pour pouvoir l'appréhender sans tomber dans l'excès d'énumération théorique.

Introduit dans le code de l'environnement, le régime de responsabilité environnementale précisé par le décret a permis une clarification de la détermination de l'autorité administrative compétente, des activités soumises au

---

<sup>727</sup> M. CHIROLEU-ASSOULINE, La fiscalité environnementale, instrument économique par excellence, *Revue française de Finances Publiques*, 01 avril 2011 n° 114, p. 17

<sup>728</sup> B. MATHIEU, La portée de la charte pour le juge constitutionnel, *AJDA* 2005, p. 1170.

système de responsabilité sans faute, des conditions d'appréciation de la gravité et de l'imminence du dommage, du contenu et des conditions de mise œuvre des mesures de prévention et de réparation non exclusivement réservée à l'exploitant et des modalités de mise en place du principe de participation à l'égard des personnes juridiques intéressées<sup>729</sup>.

Sans préjudice des équilibres résultant des dispositions communes énoncées aux articles L 110 et L 121-1 du code de l'urbanisme, un cadre juridique spécifique procède à la détermination du contenu des documents d'urbanisme intégrant les préoccupations d'environnement<sup>730</sup>. Ainsi faut-il rappeler qu'il s'agit des schémas de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme et des cartes communales dont l'élaboration et la mise en œuvre sont sous la responsabilité des collectivités territoriales. Le code de l'urbanisme prévoit également des schémas d'aménagement spécifiques respectant les principes d'aménagement et de protection des zones de montagne<sup>731</sup>.

Les SCOT comprennent un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durable et un document d'orientation et d'objectifs<sup>732</sup>. Comme il est indiqué plus haut, c'est le rapport de présentation qui fait état des choix adoptés devant servir à établir le projet d'aménagement et de développement durable ainsi que le document d'orientation et d'objectifs. Ajoutons que le rapport de présentation s'appuie, comme l'indique le code de l'urbanisme, sur une analyse réalisée sur la base « *des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. C'est le rapport de présentation qui décrit l'utilisation des espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du*

---

<sup>729</sup> B. HAGEGE-RADUTA, Le décret du 24 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement : les contours d'un régime enfin précisés, Petites affiches, 15 juillet 2009 n° 140, P. 9

<sup>730</sup> P. GWENDOLINE, Le renforcement de la prise en compte du développement durable et l'évaluation environnementale dans les documents et autorisations d'urbanisme, Gazette du Palais, 02 septembre 2008 n° 246, p. 14

<sup>731</sup> Article L 145-7 du code de l'urbanisme

<sup>732</sup> Voir le Décret n° 2012-290 du 29 février 2012 relatif aux documents d'urbanisme et pris pour l'application de l'article 51 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Il s'agit du décret d'application de la loi Grenelle 2 relative aux SCOT et aux PLU.

*schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs* <sup>733</sup> » et fixe en même temps la coordination du SCOT avec les autres documents d'urbanisme<sup>734</sup>. En outre, les objectifs de politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et déplacements...sont précisés dans le projet d'aménagement et de développement durable. C'est aussi ce dernier qui fixe les objectifs relatifs à la protection et à la mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que des paysages. On y retrouve en plus les objectifs de lutte contre l'extension de l'urbanisme, de dépollution des sites affectés, de maintien de la continuité écologique. Il est parfois possible que le SCOT couvre un périmètre d'un pays, il doit dans cas s'assurer de sa cohérence avec la charte de développement du pays<sup>735</sup>. Le contenu du document d'orientation et d'objectif est fixé par les articles L122-1-4 à L 122-1-10 du code de l'urbanisme. Les SCOT délimitent les espaces à protéger qu'ils soient en zones rurales ou urbaines<sup>736</sup>.

Les PLU comprennent un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durable, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes<sup>737</sup>. Il est également possible que ces documents soient accompagnés de documents graphiques. Le périmètre du PLU s'étend sur le territoire de la commune ou de l'EPCI à l'origine de son élaboration<sup>738</sup>. Un PLU peut comporter des plans de secteur dans le cas où il est élaboré par un EPCI et ces plans de secteur couvrent l'intégralité du territoire des communes membres de l'EPCI<sup>739</sup>. Ces plans de secteur précisent, comme l'indiquent les dispositions du code de l'urbanisme, les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifiques à ce secteur.

Le rapport de présentation fait état des orientations retenues permettant d'établir le

---

<sup>733</sup> Article L 123-1-2 du code de l'urbanisme

<sup>734</sup> Article L 122-1-12 à L 122-1-15 du code de l'urbanisme français JORF n°0053 du 2 mars 2012 p. 4006

<sup>735</sup> Article L 122-1-3 du code de l'urbanisme

<sup>736</sup> P. SOLER-COUTEAUX, J. Ph STREBLER, L'ardente obligation de « grenelliser » les SCOT, RDI 2013, p. 70.

<sup>737</sup> H. JACQUOT, La gestion des plans locaux d'urbanisme et des POS/PLU, AJDA 2003, p. 1534.

<sup>738</sup> P. SOLER-COUTEAUX, La loi ALUR et PLU : La généralisation progressive de l'intercommunalité, RDI 2014, p. 314.

<sup>739</sup> M.-C. DE MONTECLER, Bilan positif pour les plans locaux d'urbanisme intercommunaux, Dalloz actualité 12 mars 2013.

projet d'aménagement et de développement durable, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement<sup>740</sup>. Il s'appuie, comme l'indique le code de l'urbanisme, « *sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. Le code de l'urbanisme expose le contenu du projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation et du règlement, et aborde par la suite les articulations entre le PLU et les autres documents de planification*<sup>741</sup> ».

A leur tour les cartes communales sont élaborées dans les communes ne disposant pas de PLU. Elles précisent les modalités d'application des règles générales d'urbanisme en application des dispositions de l'article L 111-1 du code de l'urbanisme<sup>742</sup>. Elles fixent les périmètres qui pourront faire l'objet de construction et ceux exclus du champ de l'urbanisation sauf pour les besoins liés à un changement de destination, d'élargissement des immeubles. La préservation des espaces naturels et des paysages conduit à admettre la construction si le projet n'est pas en contradiction, notamment avec l'activité agricole exercée sur les périmètres. Les constructions ne doivent pas représenter un danger pour la conservation des espaces naturels, les paysages, l'exploitation agricole ou forestière ainsi que la mise en valeur des ressources naturelles<sup>743</sup>. Elles sont adoptées, soit par une commune, soit par un EPCI, en concertation avec les acteurs locaux concernés et suite aux modifications conditionnées par les avis recueillis lors de l'enquête publique.

Le représentant de l'Etat dispose de deux mois pour approuver la carte communale qui lui est soumise<sup>744</sup>. La carte communale peut faire l'objet de révision dans le

---

<sup>740</sup> Y. GAUDEMET, H. SAVOIE, Le contenu du rapport de présentation d'un POS, RDI 1994, p. 35.

<sup>741</sup> Article L 123-1-3 à L 123-1-10 du code de l'urbanisme

<sup>742</sup> CAA Nancy, 14 mars 2011, AJCT 2011, p. 311.

<sup>743</sup> Article L 124-1 du code de l'urbanisme

<sup>744</sup> J.-P. LEBRETON, Nature juridique des cartes communales, AJDA 1993, p. 61.

respect de la procédure adoptée pour son élaboration initiale<sup>745</sup>. Elle doit selon les termes de l'article L 124-2 du code de l'urbanisme, être compatible non seulement avec les orientations du SCOT, *«du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer, de la charte du parc naturel régional ou du parc national, ainsi que du plan de déplacements urbains et du programme local de l'habitat. Elle doit également, être compatibles avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, à l'exception des orientations fondamentales relatives à la prévention des inondations lorsqu'il existe un plan de gestion des risques d'inondation»*<sup>746</sup>. La carte communale doit également être compatible avec les objectifs de protection prévus par les SAGE, les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation, ainsi qu'avec les orientations fondamentales et les dispositions des plans de gestion des risques d'inondation. La carte communale sera rendue compatible avec ces documents, s'ils interviennent après son approbation.

En outre, le code de l'urbanisme insiste sur la soumission des documents d'urbanisme à l'évaluation environnementale au stade de leur élaboration<sup>747</sup>. L'intégration des préoccupations d'environnement au stade d'élaboration des plans, programmes, schémas, dans le but d'anticiper sur les dangers, caractérise de plus en plus l'élaboration des politiques publiques des collectivités<sup>748</sup>. Mais une politique de prévention nécessite la coordination, le concours des efforts d'acteurs de niveaux différents mais aussi l'implication du public au nom du principe de participation.

---

<sup>745</sup> Article L 124-2 du code de l'urbanisme

<sup>746</sup> Article L 124-2 du code de l'urbanisme.

<sup>747</sup> Article 121-10 du code de l'urbanisme.

<sup>748</sup> Y. AGUILA, Les acteurs face à la constitutionnalisation du droit de l'environnement, Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel, 01 avril 2014 n° 43, p. 43

## *B- Le principe de participation à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement*

L'intérêt du principe de la déclaration de Rio qui proclame le droit à l'information sur l'état des lieux mais aussi sur les bouleversements que devront subir ces milieux<sup>749</sup> connaît à ce stade une expansion considérable. En effet, il faut noter que pour mener à bien les politiques d'environnement au niveau local, il est nécessaire d'impliquer les populations dans l'élaboration des décisions. D'ailleurs, chaque individu dispose d'un droit d'accès à l'information environnementale, dont les pouvoirs publics doivent garantir l'exercice<sup>750</sup>. La participation des populations à l'élaboration des décisions freine les éventuels obstacles, notamment les résistances citoyennes.

En application de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998, une directive 2003/98/CE du Parlement européen et du conseil du 17 novembre 2003 sur la réutilisation des informations du secteur public a été adoptée, établissant un cadre juridique qui permet de garantir l'accès à l'information en matière d'environnement. Elle prévoit les conditions et les modalités de participation du public<sup>751</sup>. Chacun a le droit d'accéder aux informations disponibles relatives à l'environnement<sup>752</sup>.

Les citoyens sont appelés à participer la protection de l'environnement. Tel est ce qui ressort de la Charte de l'environnement qui dispose qu'il pèse sur chaque individu un devoir de contribuer à la préservation et à l'amélioration de l'environnement<sup>753</sup>. Ce principe de participation est réaffirmé par l'article L110-2 du code de l'environnement. La mise en œuvre de ce principe est fortement renforcée par la loi du 12 juillet 2010 avec la consultation du public sur les projets soumis au régime juridique des études d'impact conformément aux dispositions du code de l'environnement qui énoncent que le public est informé par l'autorité

---

<sup>749</sup> P. NARBÉY, M. RAUNET, Le droit d'accès du public à l'information environnementale, Defrénois, 15 mars 2008 n° 5, P. 505.

<sup>750</sup> Principe 10 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992.

<sup>751</sup> A. VAN LANG, Le principe de participation : un succès inattendu, Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel, 01 avril 2014 n° 43, p. 25

<sup>752</sup> Articles 124-1 et L 124-2 du code de l'environnement

<sup>753</sup> Article 2 de la Charte de l'environnement.

compétente, de toute décision d'approbation, d'exécution, d'octroi ou de refus d'autorisation d'un projet soumis à étude d'impact, sauf en cas d'urgence<sup>754</sup>. Ce droit à l'information en matière d'environnement est exercé de façon à permettre la participation des citoyens à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur le milieu naturel<sup>755</sup>.

La loi Grenelle II renforce l'exercice du droit à l'information en matière d'environnement sur tous les projets soumis à étude d'impact. La durée de mise à disposition ne saurait être inférieure à quinze jours. Le projet de décision ne peut être adopté avant l'expiration du délai de la consultation. Les observations recueillies sont prises en compte par l'autorité administrative. Le public a le droit d'être informé, pour des besoins de sécurité, sur les produits et éléments susceptibles de nuire à sa santé notamment en matière de déchets, radioactivité, OGM. L'information du public permet à celui-ci de participer à la prévention des risques.

Une large concertation<sup>756</sup> a été initiée lors de l'élaboration de la loi portant mise en œuvre du Grenelle de l'environnement impliquant des personnes publiques et privées, des professionnels, des associations ainsi que des citoyens. L'information, la participation et la concertation en matière d'environnement bénéficient d'un ensemble de garanties, dont l'institution en 1995 par la loi Barnier d'une commission nationale de débat public, garante de la participation du public dans les affaires environnementales.

Il faut dire qu'avec la loi du 12 juillet 2010, la mise en œuvre du principe de participation a connu une importante réforme nécessitée par de nombreux facteurs<sup>757</sup>. En effet il fallait procéder à l'adaptation du droit français avec le droit international et le droit de l'UE. La convention d'Aarhus précise que dès lors qu'une décision ayant un incident sur l'environnement est en voie d'être prise, les autorités publiques doivent créer les conditions efficaces de participation des citoyens au processus décisionnel. La participation doit intervenir au moment opportun. Il n'est pas permis d'organiser la participation pendant une période qui

---

<sup>754</sup> Article L 122-1 du code de l'environnement.

<sup>755</sup> P. GWENDOLINE, La réforme de la participation du public, Gazette du Palais, 14 mars 2013 n° 73, p. 11.

<sup>756</sup> E. FREMAUX, Démocratie locale et opérations d'aménagement : Entre information et concertation, Defrénois, 15 mai 1994 n° 9, p. 611

<sup>757</sup> Ph. LUTTON, Les collectivités territoriales et le principe de participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, Constitution 2014, p. 186.



serait perçue comme un moyen d'exclure les citoyens. Il est question d'impliquer les populations au tout début du processus, ce qui leur donne les moyens de se préparer, donner leur avis et éventuellement influencer la décision<sup>758</sup>.

La ratification de la convention par la France devrait conduire à une application concordante du principe de participation. Ce dernier fut intégré dans la directive européenne 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985<sup>759</sup> et celle 2003/35/CE<sup>760</sup> prévoyant qu'à un stade précoce de la procédure, le public soit en mesure de participer effectivement à l'élaboration de la décision environnementale.

Les dispositions du droit supranational ont vocation à impliquer le public au début de la procédure. Or, on constate que la procédure d'enquête publique en tant que modalité de mise en œuvre du principe de participation ne fait intervenir le public qu'en phase finale, au moment où les aspects essentiels du projet sont fixés et où le maître d'ouvrage n'entend plus effectuer de changements considérables. Mais, afin de valoriser le statut du droit à l'information et de la participation du public, une réforme était nécessaire pour tenir compte du nouvel élan juridique donné à ces principes<sup>761</sup>. Ainsi furent-ils érigés en principe d'abord par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement puis par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Il aura fallu attendre la consécration constitutionnelle du droit à l'information et à la participation opérée par l'article 7 de la Charte de l'environnement<sup>762</sup> pour lui donner une pleine portée juridique s'imposant aux pouvoirs publics.

En outre, la complexité des procédures d'enquête publique commandait une refonte, une simplification et une rationalisation des règles de droit applicables,

---

<sup>758</sup> Article 6 de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998, Entrée en vigueur le 30 octobre 2001.

<sup>759</sup> Directive 85/337/CEE: Directive du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOUE L 216 du 3.8.1991, p. 40-40

<sup>760</sup> Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil - Déclaration de la Commission, JOUE L 156 du 25.6.2003, p. 17-25

<sup>761</sup> L. FERMAUD, Le renouveau du principe de participation en matière environnementale à l'aune de la réforme législative du 27 décembre 2012, RFDA 2013, p. 603.

<sup>762</sup> A. FARO, La portée du principe de participation du public consacré par l'article 7 de la Charte de l'environnement, Constitution 2012, p. 150.

devenues un véritable maquis juridique propre à égarer les meilleurs connaisseurs<sup>763</sup>. En d'autres termes, il existait plusieurs catégories d'enquêtes publiques très complexes figurant les unes après les autres dans les textes en vigueur. Mais la loi du 12 juillet 2010 procède à la réunification des enquêtes publiques et dans le même temps détermine leur champ d'application. Il résulte de cette loi de 2010 deux catégories d'enquête publique<sup>764</sup>. Celle régie par le code de l'environnement et celle soumise au code de l'expropriation. L'objectif de l'enquête publique environnementale est de permettre l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers dans la période de prise de décisions susceptibles d'avoir des effets néfastes sur l'environnement.

Il faut préciser que l'enquête publique régie par le code de l'expropriation est destinée aux décisions ne portant pas atteinte à l'environnement. Il s'agit de l'enquête préalable à la DUP (Déclaration d'Utilité Publique)<sup>765</sup>. Aussi faut-il ajouter que la procédure soumise au régime juridique de l'enquête publique du code de l'expropriation n'entre pas dans le champ de l'article 7 de la Charte de l'environnement du fait que les mesures prises dans ce cadre n'ont aucun impact sur l'environnement.

Par ailleurs, la simplification de la mise en œuvre du principe de participation initiée par la loi Grenelle II ne conduit pas à organiser de façon binaire le droit des enquêtes publiques dans la mesure où on retrouve des enquêtes domaniales qui sont des procédés contradictoires préalables à des modifications appropriées du domaine et des enquêtes parcellaires ou administratives permettant non pas de recueillir des avis mais des informations.

L'impact environnemental est le critère permettant de soumettre un projet, plan, schéma ou programme à enquête publique. Ainsi on note que les documents de planification ainsi que les PTOA sont soumis à enquête publique conformément

---

<sup>763</sup> Y. JEGOUZO, La réforme des enquêtes publiques et la mise en œuvre du principe de participation, AJDA 2010, p. 1812.

<sup>764</sup> E. ROYER, Les principaux apports de la loi grenelle II, Dalloz 10 septembre 2010.

<sup>765</sup> CAA de Lyon, 24 janvier 2012, AJDA 2012, p. 1182.

aux dispositions du code de l'environnement<sup>766</sup>. C'est d'ailleurs ce qui apparaît à la lecture du code de l'environnement qui étend le champ d'application de l'enquête publique, préalablement à leur adoption, aux projets de travaux, ouvrages ou aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées soumis à une étude d'impact.

L'enquête publique s'applique aussi aux plans, schémas, programmes et autres documents de planification devant être précédés d'une évaluation environnementale. De même qu'aux « *projets de création d'un parc national, d'un parc naturel marin, aux projets de charte d'un parc national ou d'un parc naturel régional, aux projets d'inscription ou de classement de sites et les projets de classement en réserve naturelle et de délimitation de leur périmètre de protection, à tout autre document d'urbanisme et décision portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans, schémas et programmes soumis par les dispositions particulières qui leur sont applicables à une enquête publique*<sup>767</sup> ».

Le principe affirmé signifie a priori, que tous les PTOA soumis à étude d'impact entrent dans le terrain de l'enquête publique, de même que les plans, schémas ou programmes qui sont soumis à l'évaluation environnementale<sup>768</sup>. Cependant, la remarque faite est que certains PTOA et plans sont exclus du champ des enquêtes publiques tels que les ZAC et les opérations temporaires ou de faible importance alors qu'ils feraient l'objet d'une évaluation environnementale mais aussi des extensions du champ des enquêtes à des opérations qui sont écartées du régime juridique de l'évaluation environnementale<sup>769</sup>. Mais ce qu'il faut surtout retenir à la lecture des dispositions qui permettent la mise en œuvre du droit à l'information et à la participation, c'est le souci de garantir la participation maximale du public en phase de préparation d'une prise de décision.

En outre, la mise en œuvre de ce principe à travers l'enquête publique en tant

---

<sup>766</sup> R. GRAND, Enquête publique et étude d'impact : Les suites réglementaires de la loi Grenelle II, AJDA, 2012, p. 11.

<sup>767</sup> Article L 123-2 du code de l'environnement

<sup>768</sup> J. MORAND-DEVILLER, Le droit des enquêtes publiques, Petites affiches, 04 mai 1994 n° 53

<sup>769</sup> J. BETAÏLLE, Le droit français de la participation du public face à la convention d'Aarhus, AJDA 2010, p. 2083.

qu'elle permet aux citoyens de participer à la prise de décision s'est avérée insatisfaisante et d'autres modalités viennent s'offrir au public désirant intervenir. Il s'agit de mécanismes de concertation institués en amont de l'enquête publique, à travers les procédés de la concertation préalable et de débat public<sup>770</sup>.

C'est par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la mise en œuvre de principes d'aménagement que la concertation préalable fut introduite comme modalité de mise en œuvre du principe de participation<sup>771</sup> afin de pallier les insuffisances de l'enquête publique, comme le prévoit le code de l'urbanisme. Ainsi, les citoyens et autres groupements associatifs intéressés sont saisis dans le cadre de la concertation engagée conduisant à l'élaboration des documents d'urbanisme ou l'établissement ou l'institution d'une ZAC. Ils sont aussi concertés pour tout projet d'aménagement susceptible d'apporter des changements sur l'environnement notamment<sup>772</sup>.

Il faut noter que l'extension du champ de la concertation préalable aux documents d'urbanisme est intervenue avec la loi relative à la solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000<sup>773</sup>. Mais c'est la loi du 12 juillet 2010 qui procède à la généralisation de la procédure de concertation préalable en cas de silence des textes. Ce principe est inscrit dans le code de l'environnement qui prévoit que si le législateur ne soumet pas les projets de travaux ouvrages ou aménagements à des dispositions particulières relatives à la participation du public à l'élaboration de la décision, l'autorité compétente peut inviter le responsable dudit projet à procéder à une concertation préalablement à l'enquête publique<sup>774</sup>.

La concertation préalable est une procédure facultative. La définition des modalités de concertation reste à la discrétion de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'EPCI<sup>775</sup>. La concertation préalable peut prendre la forme de réunions publiques, d'affichage, d'exposition de maquettes et de plans,

---

<sup>770</sup> J.-P. LEBRETON, La réforme des procédures d'élaboration et de gestion des documents d'urbanisme, AJDA 2012, p. 647.

<sup>771</sup> I. CASSIN, C. HUGLO, La concertation en matière d'aménagement, Petites affiches, 18 mars 1994 n° 33.

<sup>772</sup> Article L300-2 du code de l'urbanisme.

<sup>773</sup> H. DES LYON, La loi SRU et la concertation dans l'habitat locatif, AJDA 2001, p. 671.

<sup>774</sup> Article L121-16 du code de l'environnement.

<sup>775</sup> CCA de Bordeaux 13 avril 2013, AJDA 2013, p. 2293.

d'information du public par les journaux locaux ou d'une mise à disposition en mairie d'un registre. Le plus souvent, c'est soit ce dernier procédé qui est adopté, soit des réunions publiques qui sont tenues. Tout manquement aux modalités définies pour la prise de la décision expose celle-ci à des sanctions du juge.

Le responsable de la décision est alors libre d'organiser une concertation préalable. Cette dernière ne suppose pas une codécision dans la mesure où l'autorité administrative peut prendre une décision en contradiction avec les observations tirée des réunions publiques. Mais si l'autorité administrative projette d'apporter des changements et qu'ils bouleversent éventuellement l'économie générale du projet, une nouvelle concertation est ouverte. Par ailleurs, c'est en 1995 avec la loi du 2 février que le débat public fut introduit<sup>776</sup>, afin d'assurer la participation du public à l'élaboration d'une décision ayant des incidences sur l'environnement.

La commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante depuis la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, est l'organe chargé selon l'article L 121-1 du code de l'environnement de garantir l'observation par les personnes publiques et privées, des dispositions relatives au principe de participation lorsque leurs projets d'aménagement, de construction ou équipement ont une incidence sur l'environnement. Le débat public permet d'initier, d'organiser un cadre à la participation des citoyens avant même la phase d'enquête publique<sup>777</sup>. Il concerne l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales des projets d'aménagement ou d'équipements qui sont de nature à porter atteinte à l'environnement malgré les enjeux économiques et sociaux qu'ils comportent et qui dans le cadre de l'enquête publique n'auraient relativement aucune utilité.

C'est le code de l'environnement qui, en son article R 121-1, définit le champ d'application du débat public<sup>778</sup>. La commission est saisie de droit lorsqu'il s'agit d'opérations figurant au tableau annexé à l'article R 121-2. Il pourrait s'agir de projet de création d'autoroute, de lignes électriques, de lignes ferroviaires

---

<sup>776</sup> B. DELAUNAY, Le débat public, AJDA 2006, p. 2322.

<sup>777</sup> R. PAYLET, Quelques enseignements d'un débat public, AJDA 2006, p. 2328

<sup>778</sup> Y. JEGOUZO, Entrée en vigueur de la réforme de la procédure de débat public, RDI 2002, p. 521.

répondant à un certain nombre de critères, notamment financiers. Elle peut en outre être saisie par les collectivités territoriales, dix Parlementaires ou encore une association agréée au niveau national.

Mais en tout état de cause, il appartient à la CNDP<sup>779</sup> (Commission nationale du débat public) composée notamment de Parlementaires et d'élus locaux, d'apprécier, si elle décide d'organiser le débat, les modalités de celui-ci. La Commission peut recommander une concertation en amont lorsqu'elle estime que la tenue du débat public n'est pas nécessaire. De toute évidence, le débat public intervient antérieurement à l'évaluation environnementale ou l'étude d'impact des plans, schémas ou projets de travaux. La durée du débat est de quatre mois prolongeables deux mois<sup>780</sup>.

La Commission ne se prononce pas sur le fond du projet. Elle veille à ce que la participation du public<sup>781</sup> soit effective durant la période d'élaboration du projet, du moins à l'entame des études préliminaires jusqu'à la fin de l'enquête publique. Il appartient à la Commission nationale du débat public de garantir l'observation des règles relatives à l'information du public pendant la période de mise en œuvre des projets<sup>782</sup>. Le débat public est une occasion d'un échange contradictoire débouchant sur un bilan et un compte rendu qui seront mis à la disposition du public selon les modalités de publicité requises. Ses documents intéressent aussi le commissaire enquêteur pendant la phase d'enquête publique.

La décision de la CNDP à l'issue de la procédure est publiée au J.O. En effet, l'article L 121-13 précise qu'il appartient à la collectivité territoriale ou à l'EPCI de prendre, à la suite du débat public, un acte organisant les conditions de mise en œuvre du projet d'aménagement, de construction ou d'équipement public. Cette décision de la collectivité peut contenir des développements sur les modifications apportées au projet, compte tenu des avis formulés par les participants. On note en revanche, qu'il existe un nombre important de projets faisant l'objet d'une enquête

---

<sup>779</sup> R. ROMI, La commission de débat public, Petites affiches, 26 juin 1996 n° 77, p. 14

<sup>780</sup> L. DEREPAS, Commission nationale de débat public : Pouvoirs et délais, RDI 2002, p. 330.

<sup>781</sup> CE 11 janvier 2008, AJDA 2008, p. 69.

<sup>782</sup> Article L 121-1 du code de l'environnement

publique mais qui sont écartés du champ de la participation des citoyens<sup>783</sup>.

Il existe une procédure de droit de commun dont le but est d'assurer le minimum d'information et de participation du public à l'élaboration de plans, schémas, programmes ou projets de travaux<sup>784</sup>. La loi portant engagement national pour l'environnement poursuit cet objectif en introduisant dans le code de l'environnement des dispositions garantissant l'application minimale du principe de participation.

C'est ainsi que, dans la mesure où un projet de construction, de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement soumis à une étude d'impact en application de l'article L. 122-1 et un projet de plan, schéma et programme soumis à une évaluation environnementale en application de l'article L. 122-4 ne sont soumis, ni à enquête publique ni à une autre forme de consultation de la population, le maître de l'ouvrage met à la disposition du public, préalablement à la prise de décision d'autorisation<sup>785</sup>, d'approbation ou d'exécution, l'étude d'impact relative au projet, la demande d'autorisation, l'indication des personnes publiques compétentes en matière décisionnelle et celles susceptibles de fournir les informations nécessaires sur le projet et le cas échéant les avis donnés par une autorité administrative compétente<sup>786</sup>.

Le résultat de cette mise à disposition est pris en compte aussi bien par le pétitionnaire que par l'autorité chargée de prendre la décision<sup>787</sup>. Le public doit être informé huit jours avant la mise à disposition du projet, et celle-ci doit durer quinze jours minimum. Le dossier doit en effet comprendre l'évaluation environnementale du projet, les indications nécessaires sur l'autorité administrative et l'autorité environnementale susceptible d'apporter d'aide à l'information et aux renseignements ainsi que les avis requis. Cette procédure doit être organisée de façon à assurer que le public soit en mesure de présenter ses observations et suggestions, desquelles le maître d'ouvrage et l'autorité administrative devront

---

<sup>783</sup> X. BIOY, *Domaine du débat public*, Convention EDH article 10, Liberté d'expression et de presse, Répertoire de droit européen, avril 2014.

<sup>784</sup> B. DELAUNAY, *La pleine portée du principe de participation*, AJDA 2012, p. 260.

<sup>785</sup> Article L 122-8 du code de l'environnement.

<sup>786</sup> CE 12 juin 2013 n° 360702, AJDA 2013, p. 1255.

<sup>787</sup> Articles L122-1-1 et L 122-8 du code de l'environnement

tenir compte. Mais la mise à disposition se distingue de la procédure d'enquête publique en ce sens qu'elle ne comporte ni débat et ne nécessite pas de commissaire enquêteur.

En définitive, l'intégration des exigences de protection de l'environnement passe nécessairement par le respect de ces principes généraux<sup>788</sup> applicables aux documents d'urbanisme (exception faite du pollueur-payeur qui ne saurait être opposable aux instruments de planification)<sup>789</sup>. Outre cette procédure de prise en compte de l'environnement par les documents d'urbanisme avant leur établissement, les exigences de protection obligent une évaluation à posteriori c'est-à-dire lors de la mise en œuvre des documents d'urbanisme.

## **II- L'évaluation environnementale a posteriori**

Cette phase concerne l'évaluation des résultats du document déjà élaboré, dont l'application peut générer des conséquences néfastes sur l'état de l'environnement<sup>790</sup>. A cet égard, une ordonnance est intervenue en France en 2004 qui transpose la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, réglementant la procédure relative à l'évaluation environnementale<sup>791</sup>. Nombreux sont les textes modifiés, principalement le code de l'environnement, le code de l'urbanisme et le code général des collectivités territoriales. Les documents soumis au régime de la directive de 2001 sont limitativement énumérés par le code de l'urbanisme en son article L 121-10<sup>792</sup>.

En outre, le décret de 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le code de l'urbanisme détermine les

---

<sup>788</sup> M. PRIEUR, Urbanisme et environnement, AJDA 1993, p. 80.

<sup>789</sup> O. FUCHS, Le régime de prévention et de réparation des atteintes environnementales issu de la loi du 1<sup>er</sup> août 2008, Loi n° 2008-757 du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale. JO 2 août 2008, p. 12361, AJDA 2008, p. 2109.

<sup>790</sup> B. DROBENKO, Evaluation environnementale des documents d'urbanisme : Entre enjeux et méthodes, RFDA 2008, p. 640.

<sup>791</sup> J.-P. FERRAND, Les documents d'urbanisme à l'épreuve de l'évaluation environnementale, RFDA 2008, p. 629.

<sup>792</sup> Y. JEGOUZO, La directive du 27 juin impose l'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes, RDI 2002, p. 34.



PLU soumis à la procédure d'évaluation environnementale. On s'interroge sur le champ d'application de l'évaluation environnementale. Ainsi sont soumis à l'évaluation environnementale, au niveau local, les schémas directeurs de la région d'Ile-de-France, les schémas d'aménagement régionaux des régions d'Outre-mer, le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse.

L'évaluation environnementale concerne aussi les SCOT, les schémas de secteur et les PLUI comprenant les dispositions d'un SCOT dans les conditions prévues à l'article L. 123-1-7, les PLU intercommunaux qui tiennent lieu de plans de déplacements urbains de l'article L. 1214-1 du code des transports, les cartes communales dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000, les prescriptions relatives aux massifs, les schémas d'aménagement de l'article L 146-6. Le champ d'application de l'exigence d'évaluation s'étend à tout autre PLU s'il est établi qu'il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Il en est de même des *«cartes communales de communes limitrophes d'une commune dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000, s'il est établi qu'elles sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés»*<sup>793</sup>.

Par ailleurs, l'évaluation est opérée en raison de la nature du document en soi ou des travaux dont il peut constituer le support réglementaire<sup>794</sup>. Nombreux sont cependant les documents de planification qui échappent à cette procédure d'évaluation nonobstant les conditions fixées par les règlements notamment les dispositions de l'article L 414-4 du code de l'environnement<sup>795</sup>. Il s'agit des modifications du schéma directeur de la région d'Ile-de-France, des schémas d'aménagement régionaux des régions d'Outre-mer, des plans d'aménagement et de développement durable de Corse qui n'ont aucune incidence négative sur l'économie générale du document.

A cette liste de dispenses, on peut ajouter la mise en compatibilité des SCOT et des

---

<sup>793</sup> Article R 121-14 du code de l'urbanisme

<sup>794</sup> CE 26 décembre 201 n° 340538, Recueil Lebon 2012.

<sup>795</sup> CE 29 janvier 201 n° 356085, AJDA 2014, p. 256

PLU<sup>796</sup>, les modifications simplifiées des PLU sauf si elles concernent d'une part la mise en place d'UTN (unités touristiques nouvelles) soumises à autorisation du préfet et d'autre part la création dans des secteurs agricoles des zones urbanisées ou à urbaniser avec un périmètre de plus de 200 hectares (50 ha pour les mêmes zones dans les communes littorales)<sup>797</sup>.

En vertu de l'article L 121-10-III, les modifications ou révisions des documents d'urbanisme font l'objet d'évaluation environnementale ou d'actualisation de l'évaluation effectuée lors de l'élaboration sauf s'il ne s'agit que de modifications mineures. L'évaluation apparaît dans le rapport de présentation des documents soumis à l'évaluation environnementale<sup>798</sup>. Ce rapport donne des indications sur l'ampleur des dommages causés à l'environnement par les documents d'urbanisme. Dans le même sillage, le rapport offre des mesures de prévention pour contrebalancer les effets néfastes avec pour objectif de compenser des atteintes. C'est un document de justification de l'importance du projet<sup>799</sup>. On trouve dans ce rapport, des méthodes d'évaluation et des connaissances ainsi que des informations pouvant être exigées.

La procédure d'évaluation environnementale des documents d'urbanisme en phase de mise en œuvre est réglementée par l'article L 121-12 du code de l'urbanisme. Elle intervient au plus tard dans les dix ans qui suivent leur adoption ou leur révision la plus récente. L'objectif de développement durable poursuivi par les documents de planification de l'urbanisme et de l'aménagement se traduit incontestablement par l'intégration en amont, par les collectivités territoriales, du paramètre environnemental dans l'élaboration. A travers l'application des documents d'urbanisme en tant que base réglementaire de travaux, d'aménagements ou de projets nécessitant des autorisations d'urbanisme, on remarque la manifestation en aval de la prise en compte de l'environnement dans les autorisations d'urbanisme.

---

<sup>796</sup> TA Versailles 16 décembre 2008 n° 0610640, AJDA 2008, p. 1215.

<sup>797</sup> P. GWENDOLINE, Le renforcement de la prise en compte du développement durable et l'évaluation environnementale dans les documents et autorisations d'urbanisme, Gazette du Palais, 2 septembre 2008 n° 246 P. 14, p.8. CJCE 3 mai 2006 n° C-290/03 AJDA 2006, p. 960.

<sup>798</sup> CE 17 juillet 2013 n° 362022 AJDA 2013, p. 2239.

<sup>799</sup> Articles L 121-11, R. 141-1 du code de l'urbanisme et R. 4424-6-1 et R. 4433-1 du code général des collectivités territoriales

## **Paragraphe 2 : La prise en compte de l'environnement dans les autorisations d'urbanisme**

Les projets d'aménagement et des travaux, de par leur nature ou leur dimension, peuvent potentiellement produire des effets nocifs sur la santé humaine et l'environnement<sup>800</sup>. Dès lors, dans le but d'atteindre l'objectif de développement durable, le paramètre environnemental doit être intégré dès la conception des actes des collectivités territoriales qui régissent l'activité humaine, dans le respect de l'exigence de compatibilité avec les documents locaux de planification<sup>801</sup> (I). En effet, l'acte ou l'autorisation d'urbanisme est un acte administratif qui a pour finalité de rendre légal l'occupation de l'espace naturel. Il s'agit des certificats d'urbanisme, des permis de construire, des permis de démolir, des permis d'aménager ainsi que de la déclaration préalable. La prise en compte de l'environnement lors de la mise en œuvre de ces autorisations d'urbanisme se traduit par l'étude d'impact des activités envisagées (II).

### **I- L'exigence de compatibilité avec les documents locaux de planification**

A cet égard, on s'interroge sur l'enjeu qui réside dans l'exigence de compatibilité dès la conception de la décision d'autorisation<sup>802</sup>. Les exigences de protection de l'environnement sont intégrées de différentes manières et conduisent à nous poser des questions notamment sur le niveau d'applicabilité des principes fondamentaux du droit de l'environnement<sup>803</sup>. En effet, dans la mesure où les autorisations d'urbanisme s'appuient juridiquement sur les documents d'urbanisme, elles doivent être compatibles avec les documents d'urbanisme qui leur sont opposables<sup>804</sup>.

La mise en œuvre du principe de compatibilité demeure un moyen efficace de

---

<sup>800</sup> H. CASSARA, L'appréhension de la biodiversité par le droit de l'urbanisme après les lois issues du « grenelle de l'environnement », Gazette du Palais, 24 septembre 2011 n° 267, p. 9

<sup>801</sup> A. COURREGES, Le rapport entre documents d'urbanisme et autorisation d'occuper les sols, RFDA 2008, p. 559.

<sup>802</sup> J.-P. LEBRETON, L'imbricatio de la hiérarchie des normes affectant directement ou indirectement l'acte de construire, Petites affiches, 17 juillet 1996 n° 86, p. 4

<sup>803</sup> M. GROS, Quel est le degré de normativité pour les principes environnementaux ? Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 01 mars 2009 n° 2, p. 425

<sup>804</sup> C. PREBISSY-SCHNALL, A la recherche d'une cohérence globale : La multiplication des contrôles de compatibilité en droit de l'urbanisme, Petites affiches, 04 août 2004 n° 155, p. 3

conduire les maîtres d'ouvrage à prendre en compte l'aspect environnemental et à participer au développement durable. C'est un moyen de contrôle du respect des exigences de protection de l'environnement qui s'offre en amont aux collectivités territoriales<sup>805</sup>. L'obligation de compatibilité suppose que l'autorité locale doit, dès la phase préparatoire de sa décision, recueillir toutes les informations nécessaires pour prouver le respect des paramètres essentiels de protection de la santé humaine et l'environnement par le PTOA<sup>806</sup>.

La compatibilité n'est pas à confondre avec la conformité qui est plus stricte car elle exige le respect scrupuleux des documents d'urbanisme<sup>807</sup>. L'exigence de compatibilité laisse une marge de manœuvre à l'autorité compétente qui peut adopter un choix lors de l'élaboration, tant qu'elle respecte les caractéristiques essentielles de l'exigence d'intégration de l'environnement.

La prise en compte de l'environnement dans la conception des autorisations d'urbanisme se manifeste aussi par les études menées afin d'améliorer les constructions. La qualité architecturale des bâtiments doit être prise en compte. C'est ainsi que le code de l'urbanisme prévoit, dans le but notamment de protéger l'environnement et d'améliorer de la qualité architecturale, qu'un projet architectural doit être joint à la demande de permis de construire ainsi qu'un plan qui permet de situer le terrain à l'intérieur de la commune<sup>808</sup>. Ce projet architectural contient notamment des informations sur l'état initial de l'espace à construire, sur l'existence ou non d'espace verts aux alentours, des informations sur le paysage. Il contient aussi toutes les mesures envisagées pour insérer le projet dans son environnement en tenant compte des paysages<sup>809</sup>.

Le projet comprend aussi un document graphique qui sert à apprécier l'insertion de l'ouvrage dans l'environnement notamment par rapport aux ouvrages avoisinants, les paysages, son impact visuel et deux documents graphiques pour situer l'ouvrage

---

<sup>805</sup> J. BOUCHER, B. BOURGEOIS-MACHUREAU, AJDA 2008, p. 582.

<sup>806</sup> F. BOUYSSOU, Droit de l'urbanisme et développement économique et commercial, AJDA 1993, p. 161.

<sup>807</sup> J.-P. LEBRETON, Des degrés de normativité en droit de l'urbanisme, AJDA 2004, p. 830.

<sup>808</sup> Article R. 431-7 du code de l'urbanisme

<sup>809</sup> Article R. 431-8 du code de l'urbanisme

respectivement dans l'environnement proche et lointain<sup>810</sup>. Il faut ajouter que, dans le but de réduire les émissions de gaz à effet de serre, l'exigence de performance énergétique a été introduite par la loi du 13 juillet 2005 relative à la performance énergétique<sup>811</sup>. Le code de la construction et de l'habitat contient de nombreuses règles dont l'application aboutit à la prise en compte de l'objectif de développement durable dans le secteur du bâtiment qui est une source importante d'émissions de GES (Gaz à effet de serre)<sup>812</sup>.

L'existence des autorisations d'urbanisme permet aux collectivités territoriales de faire appliquer aux maîtres d'ouvrage les orientations relatives à l'utilisation des énergies renouvelables pour l'approvisionnement en énergie de nouvelles constructions<sup>813</sup>. C'est ainsi que le code de l'urbanisme prévoit que *«dans les zones urbaines ou à urbaniser, le règlement peut autoriser un dépassement des règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols résultant du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu dans la limite de 30 % et dans le respect des autres règles établies par le document, pour les constructions satisfaisant aux critères de performance énergétique élevée ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération...»*<sup>814</sup>

La prise en compte du paramètre environnemental lors de l'élaboration se manifeste aussi par la gestion de l'eau notamment la gestion des eaux de pluie, les dispositifs d'économie d'eau, l'arrosage ou chasse d'eau, le recyclage d'eau. Les exigences de protection de l'environnement conditionnent la légalité des politiques des collectivités territoriales. Ces dernières se soumettent aux caractéristiques essentielles qui ne doivent souffrir d'aucune omission afin de se placer sur la voie du développement durable.

---

<sup>810</sup> M.-C. MEHL-SCHOUDER, P. IBANEZ, La procédure de délivrance des autorisations d'urbanisme : Contenu des dossiers, enregistrement et instruction, Encyclopédie des collectivités locales, chapitre 4, folio n°5242.

<sup>811</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, JORF n°163 du 14 juillet 2005 p. 11570

<sup>812</sup> I. LEGRAND, Conformité du permis de construire une centrale photovoltaïque aux documents d'urbanisme, AJDA 2011, p. 696.

<sup>813</sup> P. SABLIERE, Les énergies renouvelables et les plans locaux d'urbanisme, AJCT 2010, p. 13.

<sup>814</sup> Article L128-1 du code de l'urbanisme

Les domaines d'intervention des collectivités dans le domaine de l'environnement sont ainsi encadrés par les documents d'urbanisme qui constituent le cadre juridique local réglementant l'activité humaine et soumettent celle-ci à un régime coercitif dès lors qu'elle est de nature à porter atteinte à la santé et à l'environnement. Mais la traduction manifeste de la prise en compte de l'environnement par les autorisations d'urbanisme demeure la procédure d'étude d'impact<sup>815</sup>.

## **II- L'étude d'impact appliquée aux autorisations d'urbanisme**

Quel est l'intérêt de mener une étude d'impact ? L'objet de l'étude d'impact est la réalisation d'études, d'évaluations, préalablement à la prise de décision qui serait de nature à avoir des incidences sur l'environnement<sup>816</sup>. La démarche consiste en une analyse préventive des conséquences sur l'environnement des projets de travaux, ouvrages, ou aménagements (PTOA)<sup>817</sup>, comme l'indique la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de l'environnement stipulant que « *les travaux et projets d'aménagement entrepris par une collectivité publique ou nécessitant une autorisation ou une décision d'approbation sont dans l'obligation de respecter les exigences de protection de l'environnement. Ainsi, préalablement aux opérations d'aménagement, de travaux ou ouvrages qui de par leur nature ou importance sont susceptibles d'affecter l'environnement, ces projets font l'objet d'une étude d'impact dont le but est d'interpréter les conséquences des résultats de l'étude sur l'environnement*<sup>818</sup> ».

Cette démarche a fait l'objet d'une réforme commandée par les exigences d'adaptation de la législation française et européenne mais aussi pour des besoins de simplification du régime juridique des études d'impact<sup>819</sup>. La réforme est ainsi inscrite aux articles 230 à 235 de la loi Grenelle II, procédant ainsi à l'achèvement

---

<sup>815</sup> E. MERLANT, I. EMPAIN, La réforme de l'étude d'impact quelles conséquences attendues pour les ICPE, Gazette du Palais, 14 mai 2011 n° 134, p. 12

<sup>816</sup> C. HUGLO, Le décret du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impacts des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement, Gazette du Palais, 19 janvier 2012 n° 19, p. 8

<sup>817</sup> CE 20 octobre 2004 n° 249397, AJDA 2005, p. 111.

<sup>818</sup> Article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JORF du 13 juillet 1976 p. 4203

<sup>819</sup> M.-B. LAHORGUE, La mise en œuvre de la réforme de l'étude d'impact, Une complexe simplification, AJDA 2012, p. 250.

de la transposition de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985. A l'issue de cette réforme, tous les projets de travaux, ouvrages ou aménagements qu'ils soient publics ou privés et qui en raison de leur nature, dimension ou localisation sont susceptibles d'avoir des incidences sur la santé humaine et l'environnement doivent être précédés d'une étude d'impact<sup>820</sup>. Le champ d'application de l'étude d'impact se trouve à cet égard élargi avec une obligation d'étude d'impact qui vise tous les PTOA.

Les dispenses préexistant la loi du 12 juillet 2010 sont exclues. En effet avant la loi de 2010 portant engagement national pour l'environnement, il existait des dispenses appliquées en fonction de la nature du projet et sur la base des critères techniques et de seuil financier de 1,9 millions d'euros, seuil lui-même soumis à dérogations. Pour une prise en compte de l'environnement plus efficace, il est logique de lutter contre cette exclusion systématique du champ de l'étude d'impact d'un ensemble de projet ayant une incidence sur l'environnement.

On note par ailleurs deux types d'études d'impact: une procédure obligatoire pour les projets correspondant aux seuils techniques et une étude au cas par cas pour les projets qui se situent en deçà des seuils obligatoires. Le mode de fixation des critères et seuils techniques en remplacement des seuils financiers est déterminé par la loi du 12 juillet 2010 pour les projets soumis à l'obligation d'étude d'impact. Les projets énumérés à l'annexe I de la directive précitée sont soumis à l'obligation d'étude d'impact. Mais pour déterminer les PTOA qui relèvent de l'examen au cas par cas prévu à l'annexe II de la même directive, il est nécessaire de se référer à l'annexe III de la directive du 27 juin 1985 qui en précise les contours.

Il faut dès lors se reporter aux dispositions de l'article R 122-2 du code de l'environnement afin d'appréhender les règles applicables à l'étude d'impact des PTOA ainsi que les modifications ou extensions<sup>821</sup>. C'est ainsi que le champ de l'étude d'impact s'élargit avec l'article 90 de la loi du 12 juillet 2010 qui inclut les installations éoliennes<sup>822</sup> dans la catégorie des PTOA soumis à l'obligation d'étude d'impact que le code de l'environnement introduit en ces termes : « *l'implantation*

---

<sup>820</sup> Article R 122-2 du code de l'environnement

<sup>821</sup> P. THIEFFRY, L'année des études d'impact, RDI eur. 2012, p. 469.

<sup>822</sup> CE 1<sup>er</sup> mars 2013 n° 340859340957, Recueil Lebon 21 juillet 2014.

*d'une ou plusieurs installations produisant de l'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent dont la hauteur du mât dépasse 50 mètres est subordonnée à la réalisation préalable de l'étude d'impact<sup>823</sup>».*

Il est utile de mentionner les 52 catégories de PTOA situées dans neuf groupes à la suite de la modification du code de l'environnement par la loi portant engagement national pour l'environnement<sup>824</sup>. On peut à cet effet citer les travaux, ouvrages et aménagements urbains, les ICPE, les INB (Installations Nucléaires de Base), INB secrètes, infrastructures de transports, forages et mines, énergie, milieux aquatiques littoraux et maritimes, stockage de déchets radioactifs.

C'est le maître d'ouvrage qui, à l'appui d'une demande d'autorisation d'urbanisme pour un projet obligatoirement soumis à l'étude d'impact, saisit l'autorité administrative. Celle-ci transmet le dossier pour avis à l'autorité environnementale en l'occurrence le représentant de l'Etat. Ce dernier est directement saisi par le pétitionnaire s'agissant d'un projet relevant de l'examen au cas par cas afin de déterminer conformément à l'article R 122-3 du code de l'environnement sa soumission ou non au régime juridique des études d'impact<sup>825</sup>. L'autorité environnementale donne son avis qui fera l'objet d'une publicité et sera transmis au maître d'ouvrage. En accord avec le principe d'information, l'avis est joint au dossier d'enquête publique. En effet, le pétitionnaire peut saisir l'autorité compétente afin d'obtenir son avis sur la précision des informations nécessaires à recueillir lors de l'étude d'impact<sup>826</sup>.

En tout état de cause, le maître d'ouvrage devra fournir au minimum les informations dont il dispose relatives aux enjeux et impacts environnementaux, en plus de ses liens fonctionnels avec d'autres travaux si le PTOA s'insère dans un programme de travaux<sup>827</sup>. Ces informations sont contenues dans un formulaire qui comporte selon les dispositions du code de l'environnement une explication

---

<sup>823</sup> Article L 553-2 du code de l'environnement

<sup>824</sup> Risques majeurs et protection de l'environnement, Petites affiches, 23 septembre 1994 n° 114

<sup>825</sup> R. GRAND, Enquête publique et étude d'impact : Suite réglementaire de la loi Grenelle II, Dalloz 10 janvier 2012.

<sup>826</sup> Article R 122-4 du code de l'environnement

<sup>827</sup> L. FONBAUSTIER, Sont substantielles les carences d'une étude d'impact qui ne permettent pas, eu égard à la nature du projet et à ses incidences prévisibles sur l'environnement, de la regarder comme satisfaisant les dispositions de l'article 3 du décret du 21 septembre 1977, RDI 2005, p. 263.



détaillée du projet, le lieu d'implantation, la taille de l'ouvrage, un résumé de l'état initial du site ainsi que les espaces pouvant être atteints par la réalisation du projet<sup>828</sup>.

Il existe un contenu commun à toutes les études d'impact, qui est prévu à l'article R 122-5 selon lequel le dossier d'étude d'impact doit contenir une description du projet avec les informations relatives au site, à la conception et aux dimensions du projet, une analyse des atteintes cumulées à la santé et à l'environnement, les mesures de prévention qui devraient conduire à réduire, éviter et éventuellement compenser les effets nocifs du projet, une esquisse des solutions de substitution examinées par le pétitionnaire et les justifications du choix opéré, une analyse de l'état initial de la zone et des effets nocifs, positifs, directs et indirects qu'ils soient temporaires ou permanents.

L'étude d'impact comprend aussi les éléments d'appréciation de la faisabilité du projet en tenant compte de la destination des sols<sup>829</sup>. Ces éléments permettent d'étudier l'articulation du projet avec les documents de planification. Il faut ajouter que les difficultés techniques ou scientifiques qui pourraient résulter de la réalisation du projet doivent être mentionnées dans l'étude d'impact. Il pourrait être exigé du pétitionnaire un dossier non technique facilitant l'accès à l'information du public.

---

<sup>828</sup> Articles R 122-3 et R 122-5 du code de l'environnement

<sup>829</sup> C. CANS, Etude d'impact : L'absence n'est pas inexistence, AJDA 2007, p. 2210.

## **CONCLUSION SECTION 2**

La prise en compte de l'environnement dans les politiques locales pourrait s'avérer complexe en raison de la diversité des secteurs d'intervention des collectivités territoriales. Il est opportun d'opérer une planification environnementale pour des secteurs inclus dans le champ de l'environnement. Mais la question dépasse largement ce champ et invite, pour une meilleure prise en compte, l'intégration de l'environnement dans les documents qui réglementent l'action locale. En tout état de cause, l'objectif est de parvenir à une intégration des préoccupations environnementales dans les politiques locales. Il s'agit de « verdir » les actions locales à travers les documents de planifications ou d'urbanisme. C'est un mécanisme qui garantit la protection de l'environnement par les collectivités territoriales. Mais une inquiétude s'affiche avec le projet de loi NOTRe qui envisage de supprimer l'obligation de transposition des dispositions de la charte des parcs naturels régionaux dans les schémas de cohérences territoriales (SCOT). En effet, c'est une disposition plus contraignante que la mise en compatibilité du SCOT avec la charte du parc qui favorise la déclinaison des dispositions de la charte du parc dans les plans locaux d'urbanisme (PLU). En outre, le SCOT n'ayant pas pour vocation de réglementer l'usage du sol, sa vocation intégratrice se verrait atteinte en cas de maintien de cette obligation de transposition.

## CONCLUSION CHAPITRE II

La gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales a conduit à la délimitation de leurs domaines d'intervention. En effet, l'étendue du domaine de l'environnement ne constitue pas un obstacle à l'implication des acteurs locaux qui attachent un intérêt particulier à la gestion de la ressource en eau, à la lutte contre les pollutions de l'air et de l'atmosphère, à la protection de la nature et la lutte contre l'érosion de la biodiversité. Les nuisances telles que déchets et bruit considérées comme des préoccupations quotidiennes des populations ont mobilisé le dispositif local afin d'y apporter des réponses. Pour une réponse à la hauteur des objectifs, le droit de l'environnement favorise la planification dont le but est l'intégration de l'environnement dans les décisions publiques.

Actrices majeures dans la lutte contre le changement climatique, les politiques territoriales ont enrichi le droit de l'environnement, à travers la diversité des sources et instrument mis à la disposition des acteurs locaux pour mener à bien leur partition dans les défis environnementaux. On remarque une prolifération des textes relatifs à la gestion de l'environnement qui déterminent et limitent le champ d'action de chaque acteur dans la gestion locale de l'environnement. Mais la multiplication des sources n'est pas souvent gage de clarté et d'efficacité. On pourrait se poser la question de savoir quel est le rapport entre l'accroissement des textes dans le domaine de l'environnement et l'efficacité des politiques locales de l'environnement.

## CONCLUSION PARTIE I

En définitive, les collectivités territoriales disposent de larges compétences en matière de gestion de l'environnement. Les lois de décentralisation ont créé les conditions de concours à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie. En effet, les textes légitiment et légalisent l'intervention des acteurs territoriaux qui ne peuvent occulter l'intérêt de la protection de l'environnement. Mais ce qu'on peut relever c'est le pilotage des actions locales liées à la gestion de l'environnement par le représentant de l'Etat au niveau local. On note un réel partenariat et non une gestion exclusive par collectivités territoriales des questions environnementales.

Il serait utile d'équilibrer les rapports entre l'Etat et les collectivités dans la gestion de l'environnement car il est permis de croire à une faible intensité de la décentralisation de l'environnement. Pour prétendre à une réelle décentralisation de la gestion de l'environnement, il est impératif de préciser la répartition des compétences en la matière. En effet, la tendance accrue à la centralisation des décisions publiques entre en contradiction avec la volonté de décentraliser. Il est illogique d'initier des réformes décentralisatrices, notamment en matière d'environnement, si le résultat obtenu renforce le déséquilibre entre le pouvoir central et les collectivités territoriales. C'est une opération qui ne nécessite pas l'accroissement des textes environnementaux.

Il suffit d'opter pour la clarté, la concision et la précision des textes pour offrir des instruments juridiques adéquats à la gestion de l'environnement. De cette façon, toutes les situations liées à la pollution ou à l'utilisation des ressources naturelles seront soumises au régime adapté pour garantir la qualité de l'environnement. En d'autres termes, la clarification des textes conduit à éviter l'exclusion de certaines situations, qui sont de nature à porter atteinte à l'environnement car c'est dans le flou ou la généralité des textes, que diverses interprétations émergent et alimentent les dérogations à la législation environnementale.

## **PARTIE II : LES ASPECTS FINANCIERS ET TECHNIQUES DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES**

L'interventionnisme de l'Etat dans le domaine financier de la gestion de l'environnement n'entrave en rien l'attachement à la décentralisation. Celle-ci accorde aux acteurs locaux une marge de manœuvre dans la recherche de financement des politiques élaborées en coordination avec les actions de l'Etat<sup>830</sup>. Les politiques locales de l'environnement représentent l'apport des collectivités dans la protection de l'intérêt général de l'environnement<sup>831</sup> substantiellement financé par l'Etat. Mais, les dotations versées aux collectivités territoriales viennent combler les lacunes des instruments fiscaux de gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales. Le droit des instruments économiques de gestion de l'environnement (chapitre I) les considère comme sources premières de financement des charges environnementales sachant que pendant longtemps la fiscalité est perçue comme budgétaire.

Les instruments économiques paraissent privilégiés en ce sens qu'ils ont pour finalité d'influencer le comportement de l'individu face au dommage qu'il cause à l'environnement<sup>832</sup>. En effet, la fiscalisation de l'utilisation de l'environnement conduit à impliquer ou obliger le pollueur à réparer les atteintes portées à l'environnement. C'est un moyen de mobiliser des ressources pour prendre en charges les dépenses de dépollution ou de prévention des dommages. La démarche semble efficace car la satisfaction des besoins de financement rend les aspects techniques de la gestion de l'environnement (chapitre II) plus accessibles. En effet, il est illusoire de penser à une meilleure gestion de l'environnement si les collectivités territoriales ne disposent pas de ressources suffisantes pour mener leurs politiques dans ce domaine.

Les enjeux sont énormes et les mesures financières doivent être

---

<sup>830</sup> M. CONAN, L'autonomie financière des collectivités territoriales, AJDA 2012, p. 759.

<sup>831</sup> Article L 1111-2 du code général des collectivités territoriales

<sup>832</sup> A. FOURMON, Instruments économiques pour la régulation environnementale : La taxe carbone et l'efficacité économique comme seul critère de choix ? Petites affiches, 27 juillet 2009 n° 148, p. 4

proportionnellement adoptées pour assurer l'équilibre entre le coût découlant de la technicité de la gestion de la matière et le montant des disponibilités financières. La réglementation environnementale favorise le financement de la gestion par les mesures fiscales tirées de l'exploitation de l'environnement<sup>833</sup>. Il faut tout de même veiller à la coordination et à la cohérence des recettes et dépenses environnementales. En effet, l'exagération des dépenses fiscales peut aboutir à affaiblir les objectifs financiers des recettes environnementales.

---

<sup>833</sup> C. VIESSANT, L'utilisation de fiscalité environnementale par l'Union européenne, *Revue française de Finances Publiques*, 01 février 2011 n° 113, p. 161

## **CHAPITRE I: LE DROIT DES INSTRUMENTS ECONOMIQUES DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES**

Pour faire face au réchauffement climatique, la démarche relative à la taxation des produits et services polluants semble de rigueur. En effet, il faut faire usage des instruments permettant la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. A cet effet, on peut espérer la promotion du marché des quotas d'émission et la fiscalisation des pollutions<sup>834</sup>. Sans doute, il serait efficace que les pollueurs supportent le prix des émissions avec la taxe carbone mais l'organisation du marché des quotas nécessite des charges conséquentes qui ne facilitent pas sa mise en place. On le sait, les conséquences des pollutions sur les populations sont lourdes, il est donc légitime de trouver des moyens afin de faire peser les coûts sur les responsables de cette pollution.

Pour réussir cette mission, il est possible de recourir aux instruments économiques afin de rectifier les conséquences négatives des externalités telles que les rejets d'émissions polluantes et les émissions de GES<sup>835</sup>. Ainsi on peut citer comme instruments, les quotas d'émission, les certificats d'économie d'énergie, les garanties d'origine et l'obligation d'achat de l'électricité d'origine renouvelable. En matière fiscale, il existe la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). L'espoir était permis, avec le Grenelle de l'environnement, de voir prospérer la taxe carbone<sup>836</sup>. Tous ces instruments ont pour but de financer les politiques publiques environnementales.

Cependant, alors que les transferts de compétences ont accru les charges des collectivités territoriales<sup>837</sup>, il leur est presque impossible d'assurer à elles seules le financement de la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales,

---

<sup>834</sup> M. CHIROLEU-ASSOULINE, La fiscalité environnementale, instrument économique par excellence, *Revue française de Finances Publiques*, 01 avril 2011 n° 114, P. 17

<sup>835</sup> A. FOURMON, Instruments économiques pour la régulation environnementale : La taxe carbone et l'efficacité économique comme seul critère de choix ? *Petites affiches*, 27 juillet 2009 n° 148, p. 4

<sup>836</sup> P. THIEFFRY, La taxe carbone contraire à l'objectif de lutte contre le changement climatique, *AJDA* 2010, p. 1.

<sup>837</sup> M. VERPEAUX, Comment refuser la décentralisation des compétences ? *AJDA* 2009, p 425.

même si des moyens de financement interne sont institués (section 1)<sup>838</sup>. L'apport de l'Etat ainsi que de l'UE ont de ce fait, joué un rôle déterminant (section 2) dans la mesure où leurs contributions incitent les collectivités à financer les actions de prévention contre les atteintes à l'environnement ou encore de remise en état des sols<sup>839</sup>.

## **SECTION 1 : LE FINANCEMENT INTERNE DE LA GESTION LOCALE DE L'ENVIRONNEMENT**

L'élaboration des politiques publiques en matière d'environnement suppose la mise à la disposition des collectivités territoriales de véritables instruments rendant efficaces leurs interventions. À cet effet, aussi bien des instruments fiscaux que des instruments financiers ont été adoptés en faveur de la protection et de la mise en valeur de l'environnement. Il convient d'étudier le dispositif fiscal (paragraphe 1) dont les finalités consistent à financer les services environnementaux<sup>840</sup>. Ces derniers bénéficient de la stratégie de financements croisés des projets territoriaux (paragraphe 2) apparaissant comme un moyen intégré de prendre en charge en commun le développement durable d'un territoire.

### **Paragraphe 1 : Le recours aux instruments fiscaux de protection locale de l'environnement**

Pour aboutir à un mode de développement qui prenne en compte l'économie des ressources naturelles, la lutte contre les pollutions et nuisances, la fiscalité locale de l'environnement devrait avoir une influence économique sur le comportement des pollueurs pour pallier les conséquences néfastes sur l'environnement et la santé humaine grâce à une véritable liberté de gestion locale<sup>841</sup>. Cette incidence se manifeste par l'institution d'une fiscalité locale diversifiée liée à l'environnement

---

<sup>838</sup> J.-M. PASTOR, Le premier diagnostic de la cour des comptes sur les finances publiques locales, Dalloz actualité 17 octobre 2013.

<sup>839</sup> F. COLLY, La CEE et finances des collectivités locales, AJDA 1991, p. 861.

<sup>840</sup> G. GONZALEZ, Le service public local : A quel(s) prix ? Petites affiches, 05 décembre 1997 n° 146, P.

<sup>841</sup> C. MONDOU, L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en trompe-l'œil, RFDA 2005, p. 419.



(I) mais dont les limites importantes freinent l'efficacité (II)<sup>842</sup>.

## **I- La diversité des mesures fiscales en faveur de la protection locale de l'environnement**

En rappel, « *pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable*<sup>843</sup> ». Elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés<sup>844</sup>. Ainsi, étant d'intérêt général, la protection de l'environnement nécessite des ressources financières devant découler, notamment des cotisations versées par les citoyens usagers du service public de l'environnement que l'on appelle « écotaxe »<sup>845</sup>. Ce principe fut réaffirmé par la Charte de l'environnement qui exige une contribution à la réparation des dommages causés à l'environnement nonobstant les mesures de précaution<sup>846</sup>. De ce fait, il a été instauré des stratégies fiscales dont les finalités consistent à assurer des fonctions budgétaires. Elles sont diverses du fait de l'hétérogénéité du domaine de l'environnement même si toutes les activités nuisibles à l'environnement ne subissent pas la fiscalité<sup>847</sup>. On pourrait les classer en deux catégories : la fiscalité liée aux pollutions (A) et celle liée à l'utilisation des ressources environnementales, des transports et de l'énergie (B).

### ***A- La taxation des pollutions environnementales***

Ainsi note-t-on par ailleurs, pour les ressources fiscales découlant de la pollution, la redevance d'eau potable et d'assainissement, élément de la redevance pour pollution d'eau d'origine domestique, qui permet aux collectivités territoriales de disposer de moyens d'action en faveur des politiques de gestion des services de distribution d'eau potable et d'assainissement. Puisque l'usage de la ressource de

---

<sup>842</sup> R. HERZOG, L'autonomie fiscale des collectivités territoriales : Beaucoup de bruit...pour quoi ? AJDA 2003, p. 2057.

<sup>843</sup> Article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

<sup>844</sup> Article 13 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

<sup>845</sup> D. BUREAU, O. GODARD, J.-C. HOURCADE, C. HENRY, A. LIEPIETZ, Fiscalité de l'environnement, La documentation française, p. 10

<sup>846</sup> Article 4 et 5 de la Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement JORF n°0051 du 2 mars 2005 p. 3697

<sup>847</sup> R. HERTZOG, Le droit fiscal de l'environnement : En croissance sur des fondements incertains, Revue française des finances publiques, 2011, n° 114, p. 149

l'environnement est réglementé, la taxe est calculée en fonction du volume de l'eau qui en constitue l'assiette.

C'est ainsi que les activités de production telles que l'exploitation des eaux minérales sont taxées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Ainsi les communes situées sur le territoire source d'eau minérale peuvent par délibération fixer le taux de la taxe dans « *la limite de 0, 58 € par hectolitre, portée à 0, 70 € par hectolitre pour celles qui ont perçu, au titre des volumes mis à la consommation en 2002. Lorsque le produit de cette surtaxe excède le montant des ressources ordinaires de la commune pour l'exercice précédent, le surplus est attribué au département*<sup>848</sup> ». Cet impôt est redevable par les exploitants de la ressource. De même, l'usage des abattoirs publics donne lieu au versement d'une redevance d'usage des abattoirs publics prévue par les dispositions de l'article L2333-1 du code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, le service public d'assainissement, quel que soit le mode d'exploitation, donne lieu à la perception de redevances d'assainissement<sup>849</sup> et toute distribution d'eau potable fait l'objet de facturation quel que soit le bénéficiaire. En revanche, on peut remarquer selon les communes, une différence de taxation due au prix du service rendu<sup>850</sup>. Mais en tout état de cause, tel qu'il ressort de l'article L 2224-12-3 du CGCT, les recettes perçues dans le cadre de l'exploitation des services d'eau potable et d'assainissement ont pour objet notamment de financer les dépenses de fonctionnement, d'investissements ainsi que la couverture des charges relatives aux matériels de services ou toutes autres dépenses découlant de l'activité.

On pourrait alors dire que l'intérêt général de l'environnement est pris en compte dans la mesure où le principe pollueur-payeur garantit la réparation des dommages causés à l'environnement par tous, de façon équitable à travers le versement d'une redevance<sup>851</sup>. L'assainissement des eaux usées exige des investissements considérables notamment le renouvellement des équipements qui appelle la

---

<sup>848</sup> Article 1582 du code général des impôts.

<sup>849</sup> Article R2224-19 du code général des collectivités territoriales

<sup>850</sup> L. Richer, Les services de l'eau potable et de l'assainissement dans la loi sur l'eau, AJDA 2007, p. 1168.

<sup>851</sup> D. ROCHER et J. CAYOL, Le principe du pollueur-payeur : Une nouvelle règle de droit pour l'égalité des citoyens devant l'eau, la Gazette du palais 2001, n° 41 p. 7.

contribution financière des pollueurs de la ressource en eau, au moyen du versement d'une redevance pour la modernisation des réseaux de collecte, assise sur le volume des eaux rejetées au réseau d'assainissement<sup>852</sup>. En outre, il convient de préciser que ce sont les assemblées délibérantes des communes ou groupements de communes qui fixent le règlement des services de distribution d'eau potable et d'assainissement ainsi que les prix. Ce sont les communes ou groupements de communes qui fixent aussi le taux de la participation pour l'assainissement collectif remplaçant depuis 1<sup>er</sup> juillet 2012 la participation pour raccordement à l'égout. Cette taxe est due par le propriétaire du bâtiment nouvellement construit ou aménagé<sup>853</sup>.

Ajoutons à ces ressources celles inhérentes à la gestion des déchets, dont les communes bénéficient des produits financiers depuis les années 1920. À cet effet, les collectivités territoriales perçoivent le paiement du service d'enlèvement des ordures ménagères comme l'indique le CGCT qui dispose qu'il revient aux communes et EPCI compétents en matière de gestion des déchets, de mettre en place la redevance d'enlèvement des ordures ménagères établie en tenant compte du service rendu à l'utilisateur, lorsqu'ils sont chargés au moins de la collecte des ordures ménagères<sup>854</sup>. Il s'agit là d'une source d'inspiration du principe pollueur-payeur, initiée par la loi de finances pour 1975.

Les objectifs de réduction des déchets devraient conduire à baser la taxe non sur la valeur locative mais sur l'usage du service de collecte des déchets ou encore sur le volume des déchets produits, ce qui pourrait influencer le comportement des usagers car plus on bénéficie des services de collecte plus on paie la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM). La redevance est la contrepartie versée par les membres d'un EPCI compétent, en leur qualité d'utilisateur du service de la collecte et du traitement d'ordures produites par le fonctionnement des différents services municipaux. Cette redevance constitue ainsi la contrepartie d'un service rendu et non une imposition ou une subvention déguisée<sup>855</sup>.

---

<sup>852</sup> Article L 213-10-5 du code de l'environnement

<sup>853</sup> Article L2333-76 du code général des collectivités territoriales.

<sup>854</sup> Communes : Recettes-Redevance d'enlèvement des ordures ménagères, La gazette du palais, 20 décembre 2003 n° 354, P. 18.

<sup>855</sup> Article 1520 à 1526 du code général des impôts

Tout comme pour les redevances de l'eau, ce sont les communes ou groupements de communes qui fixent le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)<sup>856</sup>. La TEOM constitue pour les collectivités, une stratégie de responsabilisation des usagers en leur faisant supporter une part des coûts de gestion des déchets dont ils sont producteurs. Cependant, les collectivités territoriales ou leurs EPCI ne sauraient cumuler la REOM avec l'institution d'une TEOM, l'institution de l'une conduit à la suppression de l'autre<sup>857</sup>. Aussi, le paiement de la TEOM peut se voir cumuler avec une taxe spécifique permettant d'alimenter les fonds nécessaires à la collecte des déchets, des services, des établissements publics, des commerces sauf si la collectivité territoriale en dispose autrement<sup>858</sup>. On pourrait également relever le paiement par les exploitants de décharges publiques ou privées de la taxe liée aux déchets ménagers et assimilés (incorporée à la TGAP en 1999)<sup>859</sup>.

Ainsi, dès lors que les déchets ménagers et assimilés sont soumis à la TGAP, les collectivités territoriales ou leurs EPCI compétents peuvent créer par délibération de l'organe délibérant, une taxe sur les ordures ou déchets déposés dans une installation adaptée située sur leur territoire pour accueillir le stockage ou l'incinération de ces déchets<sup>860</sup>. C'est l'exploitant qui doit supporter la taxe au nom du principe pollueur-payeur. Il appartient en outre aux communes concernées par l'installation d'établir la taxe.

Plus de 85% du financement des services de gestion des déchets est assuré par la TEOM et REOM perçues par les collectivités territoriales en tant que service public à caractère industriel et commercial<sup>861</sup>. Mais ce qui est important de souligner, c'est l'approche incitative de la fiscalité des déchets adoptée par la loi Grenelle II qui prévoit que la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) doivent connaître

---

<sup>856</sup> Article L 2333-79 du code général des collectivités territoriales.

<sup>857</sup> Article 104 de la loi de finances pour 2006, n° 2005-1719, du 30 déc. 2005, JORF n°304 du 31 décembre 2005 p. 20597 les communes ou groupements de communes peuvent décider d'exonérer de la TEOM les structures

<sup>858</sup> Assujetties à la redevance spéciale.

<sup>859</sup> Cette taxe a été instituée par la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, JORF n° 304 du 31 décembre 2005 page 20597. C'est le conseil municipal qui fixe le taux de la taxe dans la limite de 1,5 Eur/ Tonne.

<sup>860</sup> Article L 2333-92 du code général des collectivités territoriales

<sup>861</sup> Article L2224-2 du code général des collectivités territoriales.

une évolution relative à l'intégration d'une variable incitative<sup>862</sup>. L'objectif de la loi est de réussir à inciter au changement de comportement en réduisant la production des déchets. Et pour y parvenir, il faut une modulation de la taxe en fonction du volume des déchets<sup>863</sup>. Cette approche voudrait dire que plus le volume des déchets est faible, plus la valeur monétaire de la réparation du dommage causé à l'environnement s'avère faible. Il faut ajouter à cette liste de ressources fiscales liées à l'environnement la taxe dite de balayage dont doivent s'acquitter les propriétaires riverains des voies. Elle est facultative mais la commune peut décider de son institution par délibération du conseil municipal<sup>864</sup>.

Les exigences de protection de l'environnement incitent à l'adoption d'instruments fiscaux dans certaines zones spécifiques, notamment en montagne et au littoral. L'objectif est de préserver les espaces naturels contre les abus liés au développement économique. En effet, les communes ont tendance à favoriser l'implantation des équipements nécessaires pour assurer l'attractivité de la collectivité. Mais la recherche croissante d'espaces vierges par les populations en général et les touristes en particulier conduit les élus à renforcer les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement<sup>865</sup>.

Ainsi, dans les communes montagnardes et stations classées notamment dans les zones abritant le tourisme<sup>866</sup>, il est possible pour la commune concernée, d'établir une taxe de séjour dans les conditions prévues aux articles L 2333-30 à L 2333-40 et L 2564-1 du CGCT, ou une taxe de séjour forfaitaire. La taxe de séjour contribue au financement des actions des collectivités territoriales en faveur de la promotion et du développement touristiques. Mais elle n'est que facultative et le taux est fixé par la commune ou le groupement de communes, qui devront verser le montant

---

<sup>862</sup> Article 46 de loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010 p. 12905

<sup>863</sup> Article 97 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, JORF n°0301 du 29 décembre 2011 p. 22441

<sup>864</sup> Voir la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, JORF n°0303 du 31 décembre 2009 p. 22856. Les CC, CU, CA et les syndicats d'agglomérations nouvelles bénéficiant du transfert de la compétence de gestion et d'élimination des déchets et assurant au moins la collecte des déchets des ménages sont de plein droit substitués aux communes pour la mise en œuvre des lois et règlements relatifs à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

<sup>865</sup> J.-M. BECET, Espaces naturels littoraux et intercommunalité, Petites affiches, 02 janvier 1995 n° 1, P. 7.

<sup>866</sup> Articles L 2333-26 et s. du code général des collectivités territoriales

prélevé à l'office du tourisme existant. En outre, les syndicats mixtes fermés sont seuls compétents pour lever la taxe de séjour<sup>867</sup> et le département peut par délibération y greffer une taxe additionnelle<sup>868</sup>.

Au-delà de la taxation des activités touristiques, certaines collectivités territoriales bénéficient de la fiscalité reposant sur les activités sportives. C'est ainsi qu'elles tirent profit des investissements rendus nécessaires par les besoins particuliers du public, comme les remontées mécaniques. Il s'agit en effet d'une activité humaine ayant une incidence sur l'environnement dont la prévention est assurée en 1968 par l'institution de la taxe sur les remontées mécaniques<sup>869</sup>.

Les entreprises exploitant des équipements de remontées mécaniques sont assujetties à la taxe sur les remontées mécaniques, pour les besoins de protection de l'environnement contre les atteintes. A cet effet, la taxe sur les remontées mécaniques est instituée au profit du département et de la commune ou du groupement de communes qui en fixent le taux par délibération dans la limite de 2% (et 3% pour la commune) du produit des titres de transport vendus<sup>870</sup>. Dans les zones de montagne, cette ressource fiscale est réservée au financement des politiques de protection de l'environnement notamment le développement du tourisme, de la forêt, de l'agriculture. En ce qui concerne les taxes sur les activités liées à la consommation, il est utile de relever la taxe locale sur la publicité extérieure, une taxe non obligatoire à la disposition des communes dont l'institution nécessite une délibération du conseil municipal. La diversité des actions de l'homme renforce le poids des atteintes environnementales et la fiscalité joue un rôle déterminant dans la réglementation de la consommation ou l'utilisation rationnelle des ressources.

---

<sup>867</sup> Article L5722-6 du code général des collectivités territoriales.

<sup>868</sup> Article L3333-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>869</sup> Voir le décret n° 68-1031 du 14 novembre 1968 portant règlement d'administration publique sur le régime des stations de sport d'hiver et d'alpinisme, JORF du 27 novembre 1968 p.11145.

<sup>870</sup> Articles L3333-4 et L2333-49 du code général des collectivités territoriales.

## *B- Les charges fiscales liées à l'utilisation des ressources environnementales*

La préférence française pour la fiscalité environnementale budgétaire se manifeste aussi à travers la gestion des sites et du paysage notamment la taxe départementale des espaces naturels sensibles. Ce sont les conseils généraux qui instituent la TDENS en remplacement depuis 1985 de la taxe départementale des espaces verts<sup>871</sup>. Cette taxe s'applique aux zones sensibles même en l'absence de décision du conseil général, dans le but de préservation des sites dont l'intérêt écologique et la richesse des sols commandent la protection ou la mise en valeur. Mais il faut dire que pour une meilleure protection de l'environnement, la fiscalité directe est un instrument efficace de mise en valeur des espaces naturels<sup>872</sup>.

C'est ainsi que la taxe s'applique sur toute l'étendue du territoire du département ayant opté pour son établissement. Aussi important qu'il puisse paraître, le champ d'application exclut les aménagements prescrits par un plan de prévention des risques naturels ou technologiques. Sont aussi exclus du champ de la TDENS les immeubles classés monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire, les bâtiments à usage agricole ou forestier liés à l'exploitation, les bâtiments édifiés par les propriétaires d'une habitation familiale reconstituant leurs biens expropriés. Les bâtiments destinés à être affectés à un service public ou d'utilité publique ne sont aussi pas soumis à la TDENS, tout comme les bâtiments reconstruits après sinistre, les aménagements destinés à être affectés à un service public ou d'utilité publique et réalisés par l'État ou les collectivités locales<sup>873</sup>. Aussi, le conseil général peut décider par délibération, d'exonérer les locaux artisanaux de la part départementale de la taxe d'aménagement. Il en est de même pour les constructions d'immeubles d'HLM et des sociétés d'économie mixte à capitaux publics majoritaires notamment.

Par contre, il faut signaler que la TDENS est depuis le 1<sup>er</sup> mars 2012 remplacée par la part départementale de la taxe d'aménagement, après de longues années de

---

<sup>871</sup> Article L 142-2 du code de l'urbanisme.

<sup>872</sup> G. SAINTENY, la fiscalité des espaces naturels sensibles, Victoires Editions, p. 53

<sup>873</sup> Abris de jardin et taxe d'aménagement : Une possible exonération ? Réponse ministérielle n° 5279 Lenoir, JO Sénat Q 20 Juin 2013 p. 1870.

stabilité de la structure fiscale de financement des équipements publics par les constructeurs qui devaient s'acquitter de la taxe locale d'équipement<sup>874</sup>. Cette réforme fut introduite pour la mise en œuvre de la loi Grenelle II faisant la promotion des politiques de gestion économe des espaces ainsi que de la lutte contre l'étalement urbain<sup>875</sup>. Par ailleurs, la taxe d'aménagement a été instituée par la loi de finance rectificative pour 2010, afin de répondre à un besoin de lisibilité sur les impositions diverses, de réduire le nombre d'instruments de financement, de promouvoir la création des logements et l'usage économe des sols ainsi que de contribuer à la lutte contre l'étalement urbain. Il s'agit d'une contribution unique englobant la part des différents niveaux de collectivités territoriales ou des EPCI et dont le taux est fixé par ceux-ci<sup>876</sup>.

C'est ainsi que, dans la commune, la fourchette du taux « normal » est comprise entre 1 % et 5 % et s'applique de plein droit. Le taux ne saurait cependant excéder 2,5 % pour la part départementale et 1 % pour la part régionale. En vérité le taux effectif global est plafonné à 8,5 % appliqué à la valeur de la base d'imposition<sup>877</sup>. On remarque que le législateur n'impose pas une notification au représentant de l'État de la délibération sur le taux de la taxe d'aménagement, outre la transmission au titre du contrôle de légalité.

*Il s'ajoute que « les opérations d'aménagement et les opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature soumises à un régime d'autorisation en vertu du présent code donnent lieu au paiement d'une taxe d'aménagement, sous réserve des dispositions des articles L 331-7 à L 331-9. Les redevables de la taxe sont les personnes bénéficiaires des autorisations mentionnées au premier alinéa des articles précités ou, en cas de construction sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant de l'autorisation de construire ou d'aménager, les personnes*

---

<sup>874</sup> J.-P. MENG, Réforme des taxes et contribution d'urbanisme : La nouvelle taxe d'aménagement, Defrénois, 15 juillet 2011 n° 13, p. 1151

<sup>875</sup> J. MACKOWIAK, Les espaces ruraux et naturels à l'épreuve du développement durable, AJDA 2005, p. 1268.

<sup>876</sup> La taxe d'aménagement et le versement pour sous densité sont opérationnels, AJCT 2012 p. 57.

<sup>877</sup> J.-P. MENG, La réforme des taxes et contribution d'urbanisme : La taxe d'aménagement, Defrénois, 15 juillet 2011 n° 13, p. 1151



*responsables de la construction*<sup>878</sup> ». Il faut préciser que le paiement de la taxe est effectué à l'occasion de la délivrance du permis de construire ou d'aménager, du permis modificatif, « *ou dès la naissance d'une autorisation tacite de construire ou d'aménager; ou encore à la date de la décision de non-opposition à une déclaration préalable ou, en cas de construction sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant de l'autorisation de construire ou d'aménager; celle du procès-verbal constatant la ou les infractions*<sup>879</sup> ».

La taxe est due par le nouveau propriétaire en cas de transfert. En revanche, nombreuses sont les exonérations prévues de plein droit et les collectivités sont libres de les multiplier avec une délibération<sup>880</sup>. Cependant, le changement d'utilisation de la base d'imposition conduirait à l'assujettissement à la taxe d'aménagement. Ainsi, pour répondre à la question qui lui a été posée en rapport avec la nouvelle utilisation d'un bâtiment pour des activités agricoles bénéficiant alors d'une exonération de la taxe, le ministre de l'égalité des territoires et du logement précise que toute modification d'affectation d'espace agricole est subordonnée à l'obtention d'une autorisation d'urbanisme ou d'un acte de l'autorité locale compétente manifestant accord par rapport à l'opération. Ces interventions de l'homme ou changement d'affectation ou de destination entraînent des manipulations de l'environnement, donc donne lieu au paiement d'une taxe lors de l'obtention du permis, même s'il existe des abattements à hauteur de 50% pour les installations agricoles converties à usage artisanal<sup>881</sup>.

La réforme de la fiscalité locale intervenue en 2010 avec la loi de finance rectificative<sup>882</sup> a par ailleurs institué, pour les communes et EPCI, le versement pour sous-densité dans cette logique de protection des espaces contre les atteintes liées à l'exploitation humaine<sup>883</sup>. Cette taxe concerne les zones urbanisées ou à

---

<sup>878</sup> P. BELTRAME, Ressources locales (taxe d'urbanisme et d'aménagement): Champ d'application de la taxe d'aménagement, Répertoire de droit immobilier, 2013.

<sup>879</sup> Article L331-6 du code de l'urbanisme.

<sup>880</sup> Articles L 331-7 à L 331-9 du code de l'urbanisme. Voir la réponse ministérielle n° 5279 Lenoir, JO Sénat Q 20 juin 2013 p. 1870.

<sup>881</sup> Voir la réponse ministérielle n° 4519 Houel, JO Sénat Q 9 mai 2013 p. 1503.

<sup>882</sup> Article 28 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, JORF n°0302 du 30 décembre 2010 p. 23127

<sup>883</sup> Article L 331-35 du code de l'urbanisme.

urbaniser des POS ou PLU ou plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI). Elle consiste à fixer un seuil minimal de densité dont le non-respect entraîne le paiement de la taxe<sup>884</sup>. Cette dernière permet d'atteindre les objectifs du Grenelle I notamment de lutter contre l'extension de l'urbanisme et la déperdition d'énergie.

Les instruments à la disposition des collectivités territoriales favorisent la conception globale de l'urbanisme en assurant une cohérence entre les outils de planification et d'orientation dans l'agglomération, afin de réussir à préserver la diversité biologique, « *notamment à travers la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, assurer une gestion économe des ressources et de l'espace et réexaminer dans cette perspective les dispositifs fiscaux et les incitations financières relatives au logement et à l'urbanisme, permettre la mise en œuvre de travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, notamment l'isolation extérieure, en adaptant les règles relatives à la protection du domaine public, créer un lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun*<sup>885</sup> ».

Le versement pour sous-densité est dû par le bénéficiaire de l'autorisation de construire pour toute nouvelle construction, ou un aménagement non conforme au seuil minimal<sup>886</sup>. En tout état de cause le versement pour sous-densité ne peut être supérieur à 25% de la valeur de l'assiette. En revanche, dans une logique de réduction ou de limitation de la densité des constructions<sup>887</sup>, une participation pour voirie et réseaux peut être décidée par la commune ou le groupement de communes compétent afin de concourir au financement des aménagements du réseau routier existant, de son adaptation aux besoins nouveaux de sécurité ainsi qu'à la réalisation de nouveaux équipements. Cette participation est due par le propriétaire situé à 80m de la voie<sup>888</sup>. L'objectif recherché est de faire contribuer les riverains

---

<sup>884</sup> M. HOUSER, Le versement pour sous-densité est-il efficace ? AJCT 2011, p. 179.

<sup>885</sup> Article 7 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179 du 5 août 2009 page 13031.

<sup>886</sup> Article L331-38 du code de l'urbanisme.

<sup>887</sup> J.-P. STREBLER, La réforme de la fiscalité de l'urbanisme RDI 2012 ; p. 368.

<sup>888</sup> P. BELTRAME, Ressources locales (participations financières des constructeurs et lotisseurs), Répertoire de Droit Immobilier, juin 2009.

bénéficiant des nouvelles dessertes réalisées par les collectivités territoriales<sup>889</sup>.

Le législateur a de ce fait copié le modèle alsacien de la taxe de riveraineté<sup>890</sup>. C'est ainsi qu'il précise que l'assemblée délibérante peut mettre en place une participation pour voirie et réseaux, dans le but de procéder au financement des projets de construction de nouvelles routes ou l'aménagement des celles existantes. La participation pour voirie peut permettre la création des réseaux nécessaires aux routes existantes ou celles nouvellement construites. Encore qu'il est possible de penser une éventuelle installation des habitations pour lesquelles les routes et réseaux associés sont indispensables. La participation pour voirie peut servir de moyen de financement des achats de terrains, des recherches ou études, les charges découlant de l'entretien des routes, des opérations d'installations ou équipements nécessaires à l'accès à l'électricité, à l'eau potable et à l'assainissement. C'est ainsi qu'on pourrait voir le produit de la participation destiné aux dépenses liées à l'enfouissement des lignes de communisation, l'éclairage, à la construction d'un réseau d'écoulement des eaux de pluie<sup>891</sup>.

Il est utile de prévoir dans le certificat d'urbanisme la contribution pour voirie. L'absence de mention n'exonère toutefois pas le propriétaire<sup>892</sup>. Mais cette contribution disparaît (définitivement à partir de 1<sup>er</sup> janvier 2015) lorsque le taux de la taxe d'aménagement est supérieur à 5%. Notons que l'assemblée délibérante du département décide du « *taux de la part départementale de la taxe d'aménagement applicable à compter du 1er janvier de l'année suivante. A cette occasion, elle peut aussi fixer le taux de la répartition de la part départementale de la taxe d'aménagement entre la politique de protection des espaces naturels sensibles et les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement*<sup>893</sup> ». On remarque que ces dépenses peuvent être celles relatives à l'acquisition des terrains,

---

<sup>889</sup> CAA de Bordeaux, 28 mai 2013, La participation pour voirie et réseaux : Quid des terrains déjà construits et raccordés, AJDA 2013, p. 2293.

<sup>890</sup> Article 4 et 5 de la loi du 21 mai 1879 portant restrictions de liberté de construire dans les nouveaux quartiers de la ville de Strasbourg. Dispositions abrogées par l'article 44 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, JORF n°0301 du 30 décembre 2014 p. 22898

<sup>891</sup> Articles L332-11 et s. du code de l'urbanisme.

<sup>892</sup> D. DUTRIEUX, Certificat d'urbanisme et participation pour voirie et réseau, Note de jurisprudence du CE 22 janvier 2010 req. n° 312425, Petites affiches, 13 avril 2010 n° 73, P. 11.

<sup>893</sup> Article L 331-17 du code de l'urbanisme

l'aménagement et la gestion des espaces du conservatoire du littoral ou des sentiers situés dans le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR), l'acquisition de forêts... L'assemblée délibérante du département ne peut fixer un taux excédant 2,5 %. Sans nouvelle délibération, le taux est reconduit au bout d'un an d'exercice<sup>894</sup>.

Il s'agit, par ce mécanisme, d'établir une participation forfaitaire des constructeurs aux charges départementales relatives à la protection des espaces naturels sensibles ainsi qu'au fonctionnement du conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement. La base d'imposition de la taxe locale d'équipement est maintenue pour le calcul de cette taxe. Elle repose sur le coût par m<sup>2</sup> de la surface à construire et la valeur des aménagements forfaitairement établis<sup>895</sup>. Dans les communes de la région d'Ile de France, le montant de cette valeur porté à 748 Euros sachant qu'il a été fixé par la loi à 660 Euros par m<sup>2</sup>. Il doit ensuite être actualisé tous les ans par arrêté ministériel en vertu d'une délégation expresse<sup>896</sup>.

Ajoutons que la protection des sites contre les éventuelles atteintes conduit aussi les collectivités territoriales à organiser le versement d'une taxe d'aménagement par le demandeur de permis ou le déclarant sachant que la taxe est exigible sur tout le territoire de la commune ou du groupement de communes couvert par un PLU (I)<sup>897</sup>. Dans ce cas la part communale ou intercommunale sert au financement des politiques découlant de l'exercice des compétences notamment de planification urbaine et d'aménagement du territoire. En outre, on relève un nombre important d'équipements publics qui bénéficient de l'exonération de la taxe<sup>898</sup>.

Ce sont les services de l'État qui assurent le recouvrement à la place des collectivités territoriales en échange de 3% pour les frais d'assiette et de recouvrement. Par ailleurs, la taxe d'aménagement qui se substitue à la TDENS

---

<sup>894</sup> Article 28 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, JORF n°0302 du 30 décembre 2010 p. 23127. Au niveau régional, seule la région d'Ile de France peut délibérer sur l'institution de la taxe.

<sup>895</sup> Article L 331-10 du code de l'urbanisme

<sup>896</sup> J.-P. MENG, Réforme des taxes et participation d'urbanisme par la loi de finances rectificative pour 2010 : entrée en vigueur différée, Defrénois, 15 mai 2011 n° 9, p. 918

<sup>897</sup> J.-P. MENG, Réforme des taxes et participation d'urbanisme par la loi de finances rectificative pour 2010 : entrée en vigueur différée, Defrénois, 15 mai 2011 n° 9, p. 918

<sup>898</sup> Article L 331-7 du code de l'urbanisme.

laisse subsister, sur le registre des ressources fiscales des collectivités territoriales liées à la mise en valeur du patrimoine culturel, la redevance d'archéologie préventive, qui a pour finalité le financement des « *opérations de diagnostic et la prise en charge du coût des opérations de fouille pour les aménageurs impécunieux par le truchement d'un fonds national pour l'archéologie préventive. Cette redevance constitue une contribution essentielle à la protection du patrimoine archéologique et au développement des savoirs. Elle est due à l'occasion de travaux affectant le sous-sol : opérations d'aménagement, de construction, réalisation d'infrastructures, affouillements*<sup>899</sup> ».

Le financement du budget des collectivités territoriales se heurte à la faiblesse des recettes des impôts locaux. En outre, il est fait état de la part de la taxe spéciale d'équipement de la société du grand Paris en tant qu'instrument de participation au financement d'équipements publics<sup>900</sup>. Cette taxe est due par les contribuables assujettis à la cotisation foncière des entreprises dans les communes d'Ile de France. Elle s'applique aussi au redevable de la TFPNB et TFPB ainsi que de la taxe d'habitation<sup>901</sup>. Pour parer au déséquilibre, les collectivités adoptent une stratégie d'augmentation des taux de diverses taxes dont la souplesse ou la neutralité favorise le renflouement du budget afin de pouvoir honorer les engagements politiques non sans rencontrer une relative contestation des contribuables, usagers du service public de l'environnement<sup>902</sup>. Dans le cadre du projet grand Paris, la fiscalité locale occupe une bonne place dans le financement des investissements. Ce projet a, pour sa réalisation, bouleversé la fiscalité de la région d'Ile de France avec le zonage et l'augmentation des taux des impôts existants<sup>903</sup>.

A ces derniers se greffe le dispositif de la TSE qui touche une bonne partie de la

---

<sup>899</sup> J.-R. PELLER, Les enjeux fiscaux de la protection et de la valorisation du patrimoine culturel local, *Revue française de Finances Publiques*, 01 avril 2013 n° 122, p. 37

<sup>900</sup> La taxe spéciale d'équipement pour la société du grand Paris est instituée à compter de 2011 par la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, JORF n°0302 du 30 décembre 2010 page 23127.

<sup>901</sup> Article 1609G du code général des impôts.

<sup>902</sup> T. EISINGER, L'essor de la fiscalité locale affectée : Demain la fin de l'impôt général local, *Revue française de Finances Publiques*, 01 mai 2014 n° 126, p. 117

<sup>903</sup> F. PERROTIN, Financement du grand Paris et alourdissement de la fiscalité immobilière, *Petites affiches*, 10 juillet 2012 n° 137, P. 3

population. D'ailleurs, « la charge de la taxe spéciale d'équipement ainsi créée, fixée à 117 millions d'euros par an, est répartie entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises dans les communes de la région Île-de-France, proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente à l'ensemble des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale situés dans le ressort de la région Île-de-France<sup>904</sup> ».

Il faut noter que la réorganisation de la fiscalité en Ile de France fait obstacle au développement des constructions. En effet, avec l'augmentation des taux d'imposition, les constructeurs devront faire le choix entre différer ou délocaliser les constructions dans les communes où le taux de l'impôt semble attirant et participer au financement du projet grand Paris. En outre, le service public du transport génère des revenus destinés à financer les politiques de lutte contre la pollution de l'air. Ainsi, pour les activités de consommation d'énergie, la région perçoit les revenus du certificat d'immatriculation des véhicules particuliers (ex carte grise) que le contribuable paie en tenant compte de la quantité de CO<sub>2</sub><sup>905</sup>. Il s'y ajoute la taxe sur les permis de conduire que le contribuable doit obligatoirement à la région<sup>906</sup>.

C'est le conseil régional qui fixe le montant de la taxe unique sur les permis de conduire. On peut aussi citer comme taxe supportée par les contribuables conducteurs et propriétaires de véhicules la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Il s'agit d'une part du produit de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) versée aux départements et aux régions<sup>907</sup>. Même si l'électricité a un faible impact sur l'environnement, son

---

<sup>904</sup> B. TOULEMONT et H. ZAPT, Les impacts fiscaux du grand projet du Grand Paris, Gazette du Palais, 16 avril 2011 n° 106, P. 31.

<sup>905</sup> Article 1599 quinquies à 1599 novodécies A du code général des impôts français.

<sup>906</sup> Article 1599 terdecies et quaterdecies du Code général des impôts français.

<sup>907</sup> Voir la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, JORF du 31 décembre 2003 p. 22530 instituant le versement au profit des départements d'une part du produit de la TIPP devenu TICPE depuis 2011. Ce versement intervient en conformité avec le principe de compensation des charges découlant des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales. En fait il ne s'agit pas d'un véritable pouvoir fiscal du département. Le même versement est institué au profit des régions par la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, JORF n° 304 du 31 décembre 2004 p. 22459.

utilisation est taxée à travers la taxe sur la consommation finale de l'électricité anciennement appelée taxe locale d'électricité, dont le produit est réparti entre les communes et les départements. Par contre toute souscription supérieure à 250 kilovoltampères est exonérée de la taxe notamment les activités liées à la métallurgie, le transport des personnes et de marchandises par voies ferrées et trolleybus<sup>908</sup>.

On peut également citer la taxe spéciale sur les traversées maritimes à destination d'espaces sensibles et éventuellement si la collectivité territoriale le décide, la taxe spéciale facultative sur les véhicules empruntant un pont entre le continent et une île. La loi Grenelle II introduit aussi au profit des collectivités territoriales les péages urbains dans les agglomérations de plus de 300.000 habitants dotées d'un PDU<sup>909</sup>. Il s'y ajoute le produit du versement destiné au transport en commun, dont le taux est fixé par l'organe délibérant du conseil municipal ou de l'organisme en charge du transport en commun. Cette contribution est due par les employeurs de plus de neuf salariés<sup>910</sup>. C'est l'autorité organisatrice des transports qui fixe le taux de cette écotaxe. Cette dernière fut instituée afin d'aider les collectivités territoriales à faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissement qui permettent la desserte de l'agglomération.

Le taux du versement ne peut excéder 0,5% sauf dans les cas où l'autorité organisatrice des transports d'une agglomération de plus de 100.000 habitants bénéficie d'une subvention de l'État ou d'un engagement de principe pour le financement d'un ouvrage important. Dans ce cas la limite est fixée à 1,75%<sup>911</sup>.

Le produit de la taxe est versé à l'autorité compétente par l'URSSAF qui a la charge de la collecte. Il permet de lutter contre les nuisances découlant de la circulation des véhicules. On inclut dans ce registre la participation pour non réalisation de places de stationnement<sup>912</sup>. Cette participation permet au constructeur qui voudrait déroger aux exigences des PLU ou POS relatives à l'aménagement

---

<sup>908</sup> Article 266 quinquies C du code des douanes.

<sup>909</sup> Article 1609 quater A du code général des impôts.

<sup>910</sup> Articles L2333-64 à L2333-75 et L2531-2 à L2531-11 du code général des collectivités territoriales.

<sup>911</sup> CE 22 juin 2005 n° 264294, Association Clermont-Ferrand transports en commun et emploi agglomération société centres-pharmaceutique c/ préfet Puy-de-Dôme, JurisData n° 2005-068530.

<sup>912</sup> Article L332-7-1 du code de l'urbanisme.

d'une aire de stationnement pour des motifs architecturaux, techniques ou même urbanistiques, d'y parvenir en contrepartie d'un versement à la commune. Ce revenu fiscal devrait servir à l'aménagement des places de stationnement.

Dans tous les cas, aussi développées que puissent être, tant la réglementation relative à la lutte contre les pollutions et nuisances, que les politiques de conservation des espaces naturels, l'apport économique l'emporte sur les exigences de protection de l'environnement même si en définitive le revenu des impositions ne couvre qu'une faible part du budget des collectivités locales. Il est urgent, dans l'intérêt général de l'environnement de réformer la fiscalité locale afin de constituer une véritable fiscalité de l'environnement<sup>913</sup>.

## **II- Le plaidoyer en faveur d'une véritable fiscalité locale de l'environnement**

En plus de la réglementation en matière de protection de l'environnement, les politiques de l'UE favorisent l'utilisation des instruments économiques tels que la fiscalité pour garantir le respect des normes produites. Certes, l'UE dispose d'une compétence relative en matière fiscale du fait de la règle de l'unanimité exigée pour sa mise en œuvre<sup>914</sup> mais c'est bien là l'un des mécanismes les plus efficaces pour lutter contre les pollutions de l'air, de l'eau, du sol et pour la préservation des espèces pour les besoins relatifs au maintien de l'équilibre écologique. Ce procédé économique est une traduction fiscale du principe pollueur-payeur.

Mais on assiste en droit interne de l'environnement, à la traduction du principe pollueur-payeur<sup>915</sup>. En outre, pendant longtemps la fiscalité a été instituée pour des raisons de nécessité publique mais la prise de conscience de la dégradation progressive de l'environnement a permis aux acteurs politiques de se l'approprier

---

<sup>913</sup> H.-M. DAMANVIELLE, L'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales passe par une réforme de leur fiscalité, AJDA 2002, p. 670.

<sup>914</sup> C.VIESSANT, L'utilisation de la fiscalité de l'environnement par l'Union européenne, Revue française de Finances Publiques, 01 février 2011 n° 113, P. 161

<sup>915</sup> Article 1er de la loi no 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995 p. 1840



pour faire bon usage du principe pollueur-payeur<sup>916</sup>.

L'institution des mesures fiscales à des fins budgétaires est loin d'être une stratégie de protection de l'environnement. En d'autres termes il faut une véritable fiscalité en faveur de l'environnement qui oriente le comportement de tout usager de l'environnement. C'est d'ailleurs ce que préconise le professeur Sylvie CAUDAL qui reprend les mots du président de la république en 2007. Selon ce dernier, la fiscalité de l'environnement ne doit pas être utilisée à des fins de financement du budget de l'Etat. En effet, pour donner une réelle utilité de la fiscalité de l'environnement, elle doit avoir pour finalité de changer le comportement des usagers de l'environnement entendus ici comme les exploitants qui émettent des polluants dangereux à l'occasion de leurs activités industrielles<sup>917</sup>. Ce qui est d'une pertinence incontestable dans la mesure où chaque contribuable saura participer à la protection de l'intérêt général que constitue l'environnement en supportant les coûts réels de l'atteinte à l'environnement. Les écotaxes occupent une place peu importante dans les recettes fiscales des collectivités territoriales.

L'environnement étant partout, il faudrait poursuivre la dynamique d'intégration de la dimension environnementale dans les prélèvements locaux, ce qui pourrait rendre les élus relativement réticents du fait des conséquences politiques que ce choix pourrait causer<sup>918</sup>. En effet l'augmentation des charges crée des mécontentements mais l'ordre public lié à l'environnement ne pourra être maintenu qu'en mettant la puissance publique au service de l'environnement. Il est dans ce cas important de réformer la fiscalité locale pour qu'elle puisse produire des recettes suffisantes pour les autorités locales compétentes et en même temps avoir un caractère incitatif favorable à un changement de comportement et par voie de conséquence à la protection de l'environnement<sup>919</sup>. Ce qu'il faut rechercher, c'est l'intégration effective du coût des externalités dans les politiques économiques et sociales. Ainsi le contribuable devra supporter les coûts réels de l'atteinte que son

---

<sup>916</sup> J.-L. ALBERT, La dimension environnementale dans l'histoire fiscale française, *Revue française de Finances Publiques*, 01 avril 2011 n° 114, p. 5

<sup>917</sup> S. CAUDAL, L'impact des systèmes juridiques sur l'éco-fiscalité. Le cas de la France, *Revue française de Finances Publiques*, 01 avril 2011 n° 114, p. 39

<sup>918</sup> M. BOUVIER, Nouveaux maires et nouveau pouvoir financier local : l'inquiétude ou espoir ? *Revue française de Finances Publiques*, 01 mai 2014 n° 126, p. V

<sup>919</sup> G. DESMOULIN, Les raisons et les modalités de transformation de la fiscalité directe locale en fiscalité environnementale, *Revue française de Finances Publiques*, 01 avril 2011 n° 114, p. 99.

bien cause à la qualité de l'environnement à partir d'une évaluation ou d'un état des lieux sans aucune subjectivité.

La cartographie permet à ce niveau d'encadrer l'exécution des travaux par les constructeurs, dans des conditions favorables à la préservation des sites et du paysage. A ce stade, il faudrait établir la taxe en tenant compte de la qualité des biens polluants en faisant usage du diagnostic de performance énergétique<sup>920</sup>, ce qui aboutirait *in fine* à la réalisation des objectifs du Grenelle I relatifs à la lutte contre l'étalement urbain car certaines zones inconstructibles se verront exclues de l'exploitation humaine grâce à un dispositif réglementaire prescriptif et une fiscalité plus incitative en faveur de l'environnement.

Il est unanimement reconnu que même si pendant longtemps, la protection de l'environnement s'est faite sur la base de la réglementation, les instruments économiques ont fait preuve d'efficacité dans la mesure où, d'une part les exploitants industriels prennent en compte le paramètre environnemental en mesurant le poids de la taxe écologique, d'autre part le consommateur oriente sa décision en fonction de la taxe qu'il devra supporter en cas d'utilisation des ressources de l'environnement<sup>921</sup>. C'est dire que pour une application effective de la fiscalité de l'environnement, les collectivités territoriales doivent se détourner des anciens modes de calcul qui n'impliquaient pas l'aspect environnemental. Il est vital pour l'environnement de faire appel aux instruments économiques pour le respect des engagements environnementaux pris par les pouvoirs publics dans l'intérêt de tous. Mais la réforme de la fiscalité locale liée à l'environnement s'avèrera difficile dans la mesure où elle sera confrontée à la résistance des entreprises qui sont toujours réticentes à l'idée de s'acquitter des taxes<sup>922</sup>.

D'ailleurs nous avons assisté à la suppression de la taxe professionnelle remplacée par une cotisation foncière et une contribution sur la valeur ajoutée. A ce niveau, le

---

<sup>920</sup> Article 1<sup>er</sup> du Décret n°2006-1147 du 14 septembre 2006 relatif au diagnostic de performance énergétique et à l'état de l'installation intérieure de gaz dans certains bâtiments, JORF n°214 du 15 septembre 2006 p. 13588

<sup>921</sup> Les taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE : Problèmes et Stratégies, OCDE 2001, p. 22.

<sup>922</sup> X. DELPECH, Nouveau report de l'écotaxe poids lourds, Dalloz actualité 15 décembre 2013.

législateur a manqué une occasion d'intégrer la dimension environnementale dans le nouveau dispositif fiscal mais, face à l'écologie, les économies pourraient s'assouplir pour faciliter la protection du patrimoine commun de la nation.

Il faut préciser que les ménages supportent plus de 80% de la fiscalité énergétique alors que les grands pollueurs bénéficient d'exonérations ou de subventions pour des raisons de compétitivité. Alors une taxation généralisée de tous les produits ou activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement n'est pas près d'être instituée<sup>923</sup>. Mais en tout état de cause, la cotisation foncière devrait évoluer en intégrant les mesures soucieuses de la protection de l'environnement et les collectivités territoriales devront veiller au respect de la réglementation relative au système de management environnemental. Ce dernier permet à un organisme agréé de procéder à la certification du produit, le but étant de réussir une amélioration de la performance en matière d'environnement des entreprises engagées dans la démarche.

Il est aussi *« possible d'appliquer également une norme européenne plus rigoureuse, et donc davantage susceptible de constituer une modalité de détermination de la base fiscale. L'objectif est d'améliorer les résultats environnementaux de toutes les organisations publiques ou privées et dans tous les secteurs. L'obtention de certification implique la mise en œuvre d'un système de management environnemental, une évaluation régulière, des actions de formation et d'information. Ces mesures sont vérifiées régulièrement par les organismes certificateurs »*<sup>924</sup>.

Aussi devrait-on revoir la fonction de la fiscalité locale de l'environnement<sup>925</sup>. En effet, la fonction budgétaire des ressources produites n'est pas digne d'une fiscalité de l'environnement dans la mesure où elle conduit à favoriser les pollutions. Autrement dit, pour renflouer les caisses de la collectivité, les élus se soucieront

---

<sup>923</sup> R. HERTZOG, Le droit fiscal de l'environnement : En croissance sur des fondements incertains, Revue française de Finances Publiques, 01 avril 2011 n° 114, p. 149

<sup>924</sup> G. DESMOULIN, Les raisons et les modalités de transformation de la fiscalité directe locale en fiscalité environnementale, Revue française de Finances Publiques, 01 avril 2011 n° 114, p. 99

<sup>925</sup> M. CHIROLEU-ASSOULINE, La fiscalité environnementale, instruments économique par excellence, Revue française de Finances Publiques, 01 avril 2011 n° 114, p. 17.

moins de la qualité de l'environnement que des recettes tirées d'activités polluantes. Pour un verdissement de la fiscalité, il faudrait introduire des mesures fiscales incitatives en procédant au recyclage des ressources fiscales.

Ainsi les ressources peuvent être utilisées pour réduire d'autres taxes ou charges sociales dans le contexte d'une réforme fiscale verte. Alternativement, chaque ménage sera en mesure de recevoir un remboursement fixe<sup>926</sup>. En plus de ces obstacles de mise en œuvre de la fiscalité liée à l'environnement, il importe de relever l'impact négatif des mesures fiscales dont bénéficient les pollueurs. C'est ainsi le cas des polluants non taxés ou à moitié taxés alors que leur teneur en carbone porte fortement atteinte à l'environnement, et notamment du fuel industriel, de l'azote, du diesel, du kérosène<sup>927</sup>.

L'institution d'une fiscalité verte nécessite de ce fait la monétarisation de tous les polluants, la suppression des subventions car elles empêchent les industriels de contribuer à la réparation des dommages causés par l'exploitation des ressources de l'environnement, ainsi que la détermination de l'assiette à partir de la teneur en polluants de l'environnement. C'est notamment le cas des avantages fiscaux accordés à certains contribuables. La subvention permet aux exploitants de favoriser le développement d'un produit nuisible à l'environnement dans le but de garantir la compétitivité.

Il s'agit des faveurs accordées en négligeant l'impact environnemental du polluant fabriqué, ce qui d'ailleurs justifie les censures du Conseil Constitutionnel portant sur des mesures fiscales jugées contraires au principe d'égalité devant les charges publiques sachant que, de façon consciente, les pouvoirs publics adoptent des mesures fiscales en contradiction avec les principes constitutionnels régissant la République<sup>928</sup>. Il est en effet contradictoire de prendre des mesures fiscales pour atteindre les objectifs de l'article 2 de loi Grenelle 1 relative à la lutte contre le

---

<sup>926</sup> M. ROSENTOCK, Fiscalité environnementale : L'état des lieux dans l'Union européenne, *Revue Française des finances publiques*, 01 avril 2011 n° 114, p. 73

<sup>927</sup> J.-P. BARDE, Une fiscalité négative : les subventions nuisibles à l'environnement, *Revue française de Finances Publiques*, 01 avril 2011 n° 114, p. 27

<sup>928</sup> C. Const. 29 décembre 2009, Décision n° 2009-599 DC, JO du 31 décembre 2009, p. 22995

changement climatique si 87% des pollutions d'origine industrielle en sont exonérées<sup>929</sup>.

Cependant, la mise en œuvre des politiques de l'environnement par des mécanismes économiques renferme aussi des inconvénients<sup>930</sup>. En effet, la tarification de l'exploitation de l'environnement conduirait à cautionner la dégradation de l'environnement<sup>931</sup>. Aussi elle pose des problèmes de compétitivité internationale car elle vise à réduire ou supprimer la pollution sur laquelle la taxation est basée. Mais l'intérêt général de protection de l'environnement pourrait permettre la combinaison d'instruments fiscaux et financiers pour atteindre l'objectif de développement durable. C'est ainsi qu'il conviendra de créer les conditions financières et humaines pour mettre en œuvre une structure ad hoc dont le but est de parvenir, au nom de la personne publique, à la préservation de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie des citoyens<sup>932</sup>.

Si les instruments fiscaux apparaissent comme les outils les plus efficaces pour la protection de l'environnement, c'est en raison de leur finalité incitative. Certains prétendent que l'instauration de prélèvements liés à l'environnement constitue un obstacle au développement économique. Il s'agit dans ce cas d'une interprétation restrictive dans la mesure où le respect des exigences fiscales pour la lutte contre les pollutions et nuisances a pour seul objectif le développement durable. C'est pourquoi il est urgent de réformer la structure fiscale locale liée à l'environnement afin de supprimer les avantages fiscaux accordés aux producteurs ou pollueurs dont le modèle économique demeure la surproduction ainsi que la consommation de masse et par conséquent l'aggravation de la pollution de l'environnement<sup>933</sup>. Aussi dès que l'assiette est déterminée, le pollueur doit supporter les charges de la réparation des dommages causés à l'environnement, ce qui permettra d'identifier

---

<sup>929</sup> Y. ZOUBEIDI-DEFERT, La loi de finances pour 2010 : Le Conseil Constitutionnel valide la révision de la fiscalité locale et censure notamment la « taxe carbone », Petites affiches, 05 février 2010 n° 26, P. 6

<sup>930</sup> P. HERBEL et P. KROMAREK, Un exemple d'instrument économique de protection de l'environnement : La réduction des émissions de gaz à effet de serre, Recueil Dalloz 2007, p. 963.

<sup>931</sup> M. DUBOST-MOLINER, Les permis d'émissions négociables et le principe pollueur-payeur, AJDA 2003, p. 2073

<sup>932</sup> Commissariat général du plan, L'économie face à l'écologie La documentation française, p. 70

<sup>933</sup> M. BOUVIER, Impôts indirects, JurisClasseur fascicule 127-25, 2013.

les bases imposables.

On remarque que les instruments fiscaux sont toutefois loin de produire les effets escomptés. Ainsi, depuis la fin des années 90, il est constaté une taxation des produits énergétiques dont le produit fiscal à ce jour reste modeste<sup>934</sup>. En effet, on note en France que, la part des recettes de la fiscalité de l'environnement dans le PIB ou les recettes fiscales totales est inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE ou de l'UE. Ainsi, 2,1 % contre 2,6 % pour l'UE, 4 % pour les Pays-Bas, 5,9 % pour le Danemark en 2007 pour le PIB ; 5,2 % contre 7 % pour l'OCDE, 12,2 % pour le Danemark, 9 % pour les Pays-Bas, 8 % pour le Royaume-Uni en 2003 pour les ressources fiscales. Les chiffres démontrent une fiscalité de loin écologique.

On l'estime à environ 25 milliards d'euros pour la TIPP, 10 milliards d'euros pour les ressources tirées de la gestion de l'eau, 5 milliards d'euros pour la fiscalité liée aux déchets, 5 milliards d'euros pour les taxes énergétiques, 5 milliards d'euros pour les taxes relatives à la mobilité, moins de 500 millions pour les différentes TGAP soit 50 milliards<sup>935</sup>. Face à cette insuffisance des ressources fiscales environnementales, une synergie des actions locales est souvent privilégiée afin de parvenir au financement des projets ou programmes de protection de l'environnement<sup>936</sup>.

## **Paragraphe 2 : Le financement croisé ou la synergie des ressources locales en faveur de la gestion de l'environnement**

L'exercice du principe de libre administration des collectivités territoriales favorise des relations financières entre acteurs locaux<sup>937</sup>. Cette pratique de solidarité locale découle d'une logique doctrinale des financements des politiques publiques locales, dont la conception ainsi que les modalités méritent une réflexion<sup>938</sup> (I). Mais la

---

<sup>934</sup> J.-P. NICOLAS, F. DUPRES, S. Durand, F. Poisson, P.L. Aubert, M. Chiron, Y. Crozet, J. Lambert, La monétarisation des effets locaux de la pollution atmosphérique : Des évaluations scientifiques aux décisions politiques, Les collections de l'INRETS, p. 123.

<sup>935</sup> G. SAINTENY, La dimension fiscale des politiques environnementales en France, Revue française de Finances Publiques, 01 avril 2011 n° 114, p. 83

<sup>936</sup> N. P.-G. LECLERC, La contractualisation des relations entre les personnes publiques, RFDA 1999, p. 551.

<sup>937</sup> Article 72 de la constitution du 4 octobre 1958, JORF du 5 octobre 1958 p. 9151

<sup>938</sup> J.-F. BRISSON, Clarification des compétences et coordination des acteurs, AJDA 2014, p. 605.

diversité des acteurs qui interviennent dans le financement d'un seul projet conduit à la déresponsabilisation et à l'explosion des dépenses des collectivités. C'est ainsi que les différents rapports relatifs à la réforme des collectivités territoriales préconisent l'interdiction du financement croisé qui aura une incidence forte sur le financement des politiques de protection de l'environnement(II).

## **I- Le concept et les modalités du financement croisé de la gestion de l'environnement dans les politiques publiques**

L'architecture classique consiste en un financement par chacune des collectivités locales de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement, dans la limite de leurs compétences<sup>939</sup>. Mais les collectivités territoriales et leurs groupements intervenant dans les différents secteurs de l'environnement, soit par la clause générale de compétence, soit par la mise en œuvre d'une compétence d'attribution, peuvent concourir, selon certaines modalités au financement des actions environnementales (B)<sup>940</sup>. C'est ce qu'on appelle le concept du financement croisé (A).

### ***A- Le concept de financement croisé de la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales***

Les collectivités territoriales s'administrent librement en délibérant sur les affaires environnementales qu'elles sont les mieux placées pour assumer<sup>941</sup>. Pour ce faire, la Constitution consacre leur autonomie financière en leur laissant une liberté de choix des modes de financement des projets de développement durable. Sachant que les services publics liés à l'environnement ont un caractère industriel et

---

<sup>939</sup> Article L 1611-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>940</sup> La clause générale de compétence a été supprimée pour le département et la région par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF n°0292 du 17 décembre 2010 p. 22146. Pour permettre aux collectivités territoriales de jouir de leur liberté d'administration dans un domaine présentant un intérêt local et non couvert par la compétence d'une autre collectivités, les départements et les régions retrouvent la clause générale de compétence avec la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique

<sup>941</sup> Article 72 de la constitution

commercial, leurs comptes doivent être équilibrés en recettes et en dépenses<sup>942</sup>. L'équilibre est recherché sur les prix du service rendu qui peine à couvrir les investissements nécessaires à la bonne gestion des préoccupations environnementales et la collectivité ne peut manquer de collaborer, dans le cadre du financement croisé avec les autres acteurs territoriaux, afin de faire face à la rareté des ressources financières.

Cette démarche a permis l'émergence des projets de protection de l'environnement car elle garantit le rassemblement des ressources nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques locales de lutte contre les pollutions et nuisances. C'est d'ailleurs ce que soutient le maire de Brest en affirmant que le partenariat entre collectivités territoriales est le meilleur moyen de réaliser les projets de développement économique durable<sup>943</sup>. C'est ainsi que les communes membres d'un EPCI contribuent au financement des projets communautaires par délibération du conseil municipal<sup>944</sup>. Cette possibilité de participation financière des communes, jusqu'alors impossible, fut introduite par la loi de 2004 relative aux libertés et aux responsabilités des collectivités territoriales<sup>945</sup>.

Il peut s'agir des contributions pour le financement des actions découlant des compétences environnementales de l'EPCI. A cette occasion, la loi de modernisation de l'action publique de 2014 a conforté la place de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre dans les financements croisés. En effet la généralisation du concept du chef de file jusqu'ici réservé au département et à la région permet à la commune ou EPCI à fiscalité propre de jouer un rôle de coordination des actions de protection de l'environnement dans les domaines fixés par le législateur.

Comme pour la région et le département, la réalisation d'un projet qui suppose le concours financier d'autres collectivités territoriales ou groupements de collectivités nécessite une convention de délégation des compétences au chef de

---

<sup>942</sup> Article L2224-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>943</sup> Entretien avec François CUILLANDRE, maire de Brest et président de Brest métropole Océane, Revue française de Finances Publiques, 01 février 2014 n° 125, p. 145.

<sup>944</sup> I. DOUMBIA, Modalités de financement par le budget communal du budget intercommunal, Revue Collectivités territoriales-Intercommunalité 2003, p. 5

<sup>945</sup> Article 186 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004 p.14545



file. Ainsi, ce sera donc les communes ou leurs groupements à fiscalité propre jouant le rôle de chef de file, qui procèderont à la définition des procédés à suivre dans l'exécution des compétences notamment en matière de transports urbains, à l'aménagement de l'espace et au développement durable<sup>946</sup>.

Il importe de signaler que les communes inscrivent à leurs dépenses obligatoires la contribution au financement du service départemental d'incendie et de secours<sup>947</sup>. On remarque à ce stade un calcul du taux de financement par le conseil d'administration du SDIS qui le notifie aux communes et groupements de communes<sup>948</sup>. Une contribution financière des communes est aussi possible dans le cadre d'une aide économique complémentaire à une entreprise sur la base d'une convention avec la région. Le développement économique étant une des priorités des acteurs locaux, la commune intervient par le procédé du financement croisé afin d'assurer la cohérence des politiques communales en matière d'environnement.

L'objectif est de lutter contre la fracture sociale en accordant des subventions à la réalisation des équipements nécessaires en milieu rural<sup>949</sup>. A cet effet on note la participation du département aux politiques de gestion de l'eau et d'assainissement des communes rurales car la loi le permet, même s'il n'a pas de compétence en la matière. Les communes sollicitent l'apport des autres niveaux de collectivités afin de réussir le pari des investissements nécessaires à la protection de l'environnement.

Il faut dire que la région et le département réalisent un important apport financier dans la gestion de l'eau et concourent de ce fait à l'exercice de cette compétence<sup>950</sup>. Ainsi les politiques communales de protection de l'environnement se trouvent renforcées par les contributions du département dans la mesure où ce dernier

---

<sup>946</sup> Article L 1111-9 du code général des collectivités territoriales.

<sup>947</sup> Compétence du district pour fixer les cotisations annuelles des communes au service départemental d'incendie et de secours, CE 24 janvier 1994, AJDA 1994, p. 243 ; Le financement des dépenses imprévues d'un service d'incendie et de secours, CE 5 juillet 2010, recueil Lebon 2010.

<sup>948</sup> Article L1424-35 du code général des collectivités territoriales.

<sup>949</sup> M. LAGARDE, La protection contre l'incendie forestier : L'aide technique et financière de l'Etat ou du département, Encyclopédie des collectivités locales, chapitre II, folio 5722.

<sup>950</sup> J. BOURDIN, Les finances des services publics de l'eau et de l'assainissement, Economica, p. 26

apporte son appui financier aussi bien aux communes et EPCI confrontés à des contraintes financières dans la gestion des services publics d'assainissement, de distribution d'eau potable notamment. Il s'agit la plupart des communes rurales qui sont dans l'obligation d'assurer un minimum de service public dans ces domaines mais elles ne disposent pas de ressources à la hauteur des besoins des habitants. C'est alors par une convention que le département met ses services au profit du développement rural<sup>951</sup>.

Il faut en outre préciser que le département joue le rôle de chef de file dans la mise en œuvre des projets relatifs notamment à la solidarité des territoires et à la contribution à la résorption de la précarité énergétique. Ce financement croisé est pris en charge par le programme d'aide prévu par les dispositions de l'article L3232-1 du CGCT. Celui-ci a pour objectif de permettre au département de venir en aide aux communes qui disposent de ressources insuffisantes pour l'accomplissement des travaux de raccordement au réseau d'assainissement. Ces travaux nécessitent de gros investissements qui sont facilités par le concours financier du département.

Concourant à la protection de l'intérêt général écologique, le département peut encadrer l'octroi des subventions. En effet, le taux des subventions peut varier en fonction des modes de gestion soit en régie soit par affermage. Cette possibilité de modulation s'explique par l'éventuelle participation financière du fermier alors que la gestion en régie simple suppose le financement total des charges par la collectivité<sup>952</sup>.

De plus, le département participe au financement des projets de développement économique. Il est question à ce stade d'une aide complémentaire aux entreprises subordonnée à la conclusion d'une convention avec la région qui détermine les entreprises bénéficiaires<sup>953</sup>. Aussi importante que puisse être la contribution financière de la région, le département assure le plus gros des investissements avec plus de 28% de son budget d'investissement afin de couvrir les impératifs de

---

<sup>951</sup> Article L 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>952</sup> CE, ass., 12 déc. 2003, n° 236442, Département de Landes

<sup>953</sup> CAA Marseille, 3 mai 2004, n° 00MA01621 et Article L 1511-2 du code général des collectivités territoriales.

développement économique durable<sup>954</sup>. 2,430 millions d'euros ont été versés par les départements aux communes et groupements de communes en 2004<sup>955</sup>. Sur 36681 communes, plus de la moitié ne dispose pas de ressources suffisantes pour satisfaire les besoins des populations notamment en matière d'eau. C'est ainsi que pour les communes qui le décident, le service de distribution d'eau potable peut être assuré par le département, qui dispose de moyens techniques et financiers appropriés<sup>956</sup>.

On retrouve la même situation pour la participation financière du département dans les projets d'entretien de la voirie notamment l'installation de signalisation, l'aménagement des trottoirs, l'installation des radars, cette contribution financière se constate aussi bien au niveau de la voirie communale que nationale et le montant des financements varie d'un département à un autre. Il faut relever que la plus grande part des subventions relatives à la voirie bénéficie aux communes et à leurs groupements<sup>957</sup>. Mais on remarque le faible bénéfice tiré des départements de subventions d'autres collectivités<sup>958</sup>.

Par ailleurs, les rapports Warsmann et Richard qui préconisaient l'encadrement du financement croisé par la restriction des interventions notamment celles du département et de la région n'ont pas influencé les réformes car le développement économique qui passe par la solidarité financière au niveau local prévaut sur la limitation de celle-ci<sup>959</sup>. En effet, interdire ou limiter les relations financières pour maîtriser les dépenses locales placerait les petites communes dans une posture peu favorable et le législateur porterait atteinte au principe de la libre administration mis au service du développement territorial. En revanche, l'argument relatif à l'absence de responsabilisation des acteurs locaux dans le financement croisé paraît légitime mais il n'est toutefois pas établi qu'une restriction telle qu'envisagée aurait

---

<sup>954</sup> J.-L. WARSMANN, Rapport d'information n° 1153 sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, Assemblée nationale, Octobre. 2008.

<sup>955</sup> O. GUILLAUMONT, Les subventions entre collectivités territoriales, AJDA 2009, p.1804.

<sup>956</sup> CE, 13 mars 1985, Ville Cayenne : Rec. CE 1985, p. 76.

<sup>957</sup> Rapport public de la cour des comptes sur l'action des départements dans le domaine de la voirie, Editions des journaux officiels, 1998, p. 37.

<sup>958</sup> W. GILLES, Le département financeur, AJDA 2011, P 1842.

<sup>959</sup> B. VENDE, La solidarité financière dans les relations entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale, RFDA 2004, p. 1157.

entraîné une identification des responsabilités<sup>960</sup>.

En tout état de cause, les aides financières du département doivent découler d'une délibération justifiant de son intérêt départemental. C'est ce que prévoit le CGCT en disposant que l'assemblée délibérante du département statue sur les affaires du département. Il s'agit de l'intérêt local du département qui pourrait être partagé par d'autres niveaux de collectivités territoriales. C'est d'ailleurs ce que précise R. Bonnard en affirmant qu'il existe un intérêt local dès lors que se pose la question de la résolution d'un besoin local, qu'il soit exclusif à la collectivité en ce sens qu'on pourrait le distinguer des problèmes concernant les autres collectivités. Il faut dire il est possible, qu'un besoin ou un intérêt soit commun à plusieurs collectivités territoriales. Mais il peut différer d'une collectivité à une autre et ainsi laisser à l'appréciation des collectivités concernées<sup>961</sup>.

En outre, le département ne peut financer les charges de fonctionnement d'une commune ou d'un EPCI même si la commune se trouve sur le territoire du département. En effet s'il est possible pour l'État d'attribuer des subventions exceptionnelles à des communes en difficulté financière, aucune disposition spéciale ne prévoit une intervention comparable des départements<sup>962</sup>. Les moyens techniques et financiers peuvent être attribués aux communes mais les subventions concernent plutôt la section d'investissement.

La pratique du financement croisé se traduit aussi par des aides ou subventions des collectivités et leurs établissements permettant la gestion des PNR. Cette logique est reprise par la circulaire de 1995 relative aux PNR<sup>963</sup>. Il est préconisé dans ce texte la participation de tous les membres du syndicat gestionnaire pour financer la gestion du parc créé par la région. Cette dernière assure la coordination régionale des actions de développement économique des collectivités territoriales

---

<sup>960</sup> A. HASTINGS-MARCHADIER, L'encadrement des financements croisés : Quel gage de responsabilisation ? La semaine juridique Administration et collectivités territoriales, n° 14, 4 avril 2011, 2136

<sup>961</sup> R. BONNARD, Précis de Droit administratif, 1943 p. 278 et s.

<sup>962</sup> Département, Gazette du Palais, 16 mai 2009 n° 136, P. 18

<sup>963</sup> Circulaire du 5 mai 1995 prise pour l'application du décret n° 94-765 du 1er septembre 1994 relatif aux parcs naturels régionaux.

et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'État<sup>964</sup>. A ce titre, la région entretient une relation financière avec les acteurs locaux porteurs de projets de développement économique.

Cette relation se manifeste par le financement par subventions ou aides accordées pour poursuivre les orientations environnementales fixées par les directives territoriales. Ce financement croisé des projets de développement économique par la région constitue un moyen d'intégration des préoccupations environnementales. Aussi, l'intégration de l'environnement dans la démarche des entreprises est un domaine dans lequel le partenariat entre entreprises et acteurs publics est particulièrement nécessaire : l'image de l'environnement porteur d'opportunités doit être promue, contrairement aux idées reçues sur les contraintes et les surcoûts<sup>965</sup>.

C'est pourquoi, en tant que coordonnatrice des actions économiques, la région peut accorder ses aides en incitant les bénéficiaires à la prise en compte de l'environnement. La région coordonnatrice ou chef de file voit sa position renforcée par la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles<sup>966</sup>. Ainsi, selon les modalités du financement croisé, des moyens pourront être mobilisés avec la région « chef de file » pour l'exécution des compétences d'aménagement et de développement durable du territoire, la protection de la biodiversité, du climat de l'air, de l'énergie, de l'intermodalité et de la complémentarité entre les modes de transports<sup>967</sup>.

### ***B- Les modalités du financement croisé dans la gestion locale de l'environnement***

La protection de l'environnement se trouve au cœur des relations financières locales. Il s'agit ni plus ni moins des conséquences de la dispersion des compétences environnementales entre les collectivités et leurs établissements et le

---

<sup>964</sup> Article L 1511-1 de code général des collectivités territoriales

<sup>965</sup> R. ROMI et B. TOMASI, Aides économiques régionales et développement durable, Petites affiches 24 janvier 1996 n° 11, p. 23

<sup>966</sup> L. JANICOT, La fonction de collectivité chef de file, RFDA 2014, p. 472.

<sup>967</sup> Article 3 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n°0023 du 28 janvier 2014 p. 1562

législateur tente de corriger ces imperfections en institutionnalisant le chef-de-filat dans le but de veiller à la cohérence des politiques des collectivités territoriales. Associée à l'élaboration des plans de gestion de l'environnement, la région chef de file trouve ici l'occasion de réaliser les engagements et objectifs contenus dans ces documents ou d'en respecter les prescriptions. C'est d'ailleurs tout le sens du rôle de chef de file car il permet, tout en respectant l'interdiction de la tutelle, de veiller à la coordination des politiques publiques dont les collectivités sont porteuses en matière d'environnement.

Précisons cependant qu'une part équivalente à 20% doit être financée par le maître d'ouvrage pour les seules dépenses d'investissement. Il s'agit là d'un encadrement du financement croisé qui empêche que le projet soit à 100% financé par les ressources des autres collectivités territoriales. Il est question plutôt d'un partenariat dans le financement des projets d'intérêts généraux environnementaux qui implique une contribution minimale de la collectivité initiatrice du projet, lorsque le projet n'implique pas un concours de compétence<sup>968</sup>. Il en est autrement du financement de la mise en valeur du patrimoine culturel qui bénéficie d'une part non négligeable de concours financier du département<sup>969</sup>. Les relations financières des collectivités pourraient aussi concerner des projets d'investissement relatifs au transport, à la gestion des déchets dans le but de proposer de meilleurs équipements aux populations.

Il faut par ailleurs préciser que les collectivités territoriales peuvent intervenir dans les champs qui ne relèvent pas directement de leurs compétences et elles disposent d'une liberté de modulation des subventions apportées dès lors que la réalisation du projet leur permet de concourir à l'exercice d'une compétence<sup>970</sup>. Mais la réforme des collectivités intervenue le 16 décembre 2010 réduit aussi l'intervention financière des régions qui ne peuvent apporter leurs soutiens qu'aux communes, EPCI, départements, GIP et à l'État, en dehors de leurs compétences. Quant aux départements, en l'absence de concours ou de partage de compétences, ils doivent

---

<sup>968</sup> Article L1111-10 du code général des collectivités territoriales.

<sup>969</sup> C. BERTIN, Les enjeux d'une nouvelle intelligence territoriale, *Revue française de Finances Publiques*, 01 avril 2013 n° 122, p. 87

<sup>970</sup> Voir le circulaire n° NOR IOB1203166C du 5 avril 2012 relative aux articles 73 et 76 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales concernant les interventions financières des collectivités territoriales et leurs groupements.

réserver leurs fonds notamment aux subventions des communes et des EPCI<sup>971</sup>.

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 apporte des dérogations pour les projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par un syndicat mixte ouvert élargi, structure qui assure le plus souvent des missions de protection de l'environnement<sup>972</sup>. Il importe de souligner que le maintien du financement croisé en tant que manifestation de la marge de manœuvre financière des collectivités territoriales se justifie par la dégradation de l'autonomie financière de celles-ci<sup>973</sup>. En effet si on ajoute la suppression des taxes locales par exemple la taxe professionnelle (remplacée par la contribution économique territoriale), aux transferts successifs de compétences de l'État vers les collectivités, on constate que la manne financière des collectivités subit une baisse considérable<sup>974</sup>.

C'est pourquoi, pour pallier ce déséquilibre entre recettes et charges environnementales, le concours entre collectivités territoriales apparaît nécessaire pour appuyer les projets de développement durable. La prise de conscience des capacités financières très limitées des collectivités territoriales, notamment des communes, a conduit le législateur du 16 décembre 2010 à adopter une posture plus souple rendant la réforme des collectivités inachevée. En effet si le rapport 2006 de Pierre Richard sur les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques préconisait une participation minimale de 50% du maître d'ouvrage, la faiblesse des ressources locales conduit à l'adoption d'un taux plus bas de 20%<sup>975</sup>.

Ces collaborations financières se déroulent dans le respect des dispositions constitutionnelles relatives à l'absence de tutelle et à la libre administration des collectivités territoriales. La tutelle suppose *«l'ensemble des procédés -*

---

<sup>971</sup> G. HUET et L. LE MERCIER, Financement croisé : Un nouveau cadre législatif pragmatique, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 23, 11 Juin 2012, act. 381

<sup>972</sup> Pour les dérogations, voir le circulaire n° NOR IOB1203166C du 5 avril 2012 relative aux articles 73 et 76 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales concernant les interventions financières des collectivités territoriales et leurs groupements.

<sup>973</sup> H. ALCARAZ, Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, RFDA 2009, p497.

<sup>974</sup> F. LAFARGUE, La constitution et les finances locales, Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel, 01 janvier 2014 n° 42, p. 17

<sup>975</sup> Article 76 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF n°0292 du 17 décembre 2010 p. 22146.

*approbation, annulation, substitution, suspension ou révocation individuelle et collective des élus - mis par la loi entre les mains du pouvoir central pour faire prévaloir l'intérêt général qu'incarne l'État face aux intérêts particuliers que représentent les collectivités secondaires, ces procédés et ces pouvoirs ne pouvant être que nécessairement limités ...*<sup>976</sup>» Cette définition de la tutelle ne peut être appliquée aux collectivités dans la mesure où une répartition des compétences aussi inachevée a conduit à des imbrications entre les politiques locales et favorise le développement des relations financières.

En tout état de cause, aussi importante qu'elle puisse être, la contribution financière d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI ne saurait placer celui-ci dans une situation de tutelle<sup>977</sup>. Il est unanimement admis que les projets de développement économique ou d'aménagement du territoire sont largement réalisés par le biais des contributions locales dans l'exercice ou non de leurs compétences environnementales<sup>978</sup>. Mais la répartition de compétences entre les communes, les départements et les régions exclut toute possibilité de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre<sup>979</sup>. L'interdiction de tutelle demeure la règle corollaire de l'absence de hiérarchie entre les différents niveaux de collectivités<sup>980</sup>. Cependant les collectivités territoriales peuvent convenir de désigner un chef de file lorsque la réalisation du projet regroupe plusieurs acteurs locaux<sup>981</sup>. Cette démarche n'entre pas en contradiction avec l'article 72 al. 4 de la constitution de 1958 qui dispose que dès lors que la mise en œuvre d'une compétence suppose le concours de plusieurs collectivités territoriales, le législateur peut permettre que l'une d'entre elles ou qu'un de leurs groupements organise les modalités de leur action commune.

D'ailleurs, la loi portant modernisation de l'action publique et l'affirmation des

---

<sup>976</sup> G. MELLERAY, La suppression des tutelles ? In Moderne F. La nouvelle décentralisation, Paris Sirey, 1983, p. 213.

<sup>977</sup> Article 72 al. 4 de la constitution de 1958, JORF du 5 octobre 1958 p. 9151

<sup>978</sup> M.-C. ESCLASSAN, Les aides au développement économique local aujourd'hui, Revue française de Finances Publiques, 01 janvier 2010 n° 109, p. 13

<sup>979</sup> Article L 1111-3 du code général des collectivités territoriales.

<sup>980</sup> M.-L. TREGUIER, Flux et reflux de la décentralisation, RFDA 1994 p. 703.

<sup>981</sup> L. BACHESTANI-PERREY, La pertinence des nouveaux modes constitutionnels de répartition et de régulation de l'exercice des compétences décentralisées (A propos de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales, JORF 17 août 2004), 20 avril 2005 n° 78, p. 8



métropoles du 27 janvier 2014 a ainsi favorisé la création dans chaque région, d'une conférence territoriale de l'action publique, qui procédera à l'établissement d'un pacte de gouvernance locale ou territoriale. Présidée par le président du conseil régional<sup>982</sup>, la conférence territoriale, dans cette dynamique de clarification des compétences a pour mission de notamment, de créer les conditions favorables à la mutualisation dans le cadre de la mise en œuvre des compétences. Elle peut s'inviter au débat concernant l'exercice par les collectivités territoriales et leurs groupements. Ainsi son avis peut éclairer notamment en ce qui concerne la démarche à suivre afin de coordonner les actions locales ou éventuellement les compétences à transférer vers un niveau ou un groupement plus approprié<sup>983</sup>. Ainsi, pour chacune des compétences concernées, des conventions territoriales d'exercice concerté sont établies afin de fixer les objectifs de rationalisation ainsi que les modalités de mise en œuvre commune.

Par ailleurs, le financement de la mise en œuvre des politiques d'eau<sup>984</sup> et d'assainissement a relativement nourri la jurisprudence qui s'est prononcée tant sur la violation du principe de libre administration que sur celui de l'interdiction de tutelle dans le cadre des financements croisés. Ainsi note-t-on qu'une délibération communale intervenue après celle de la région ne peut être regardée comme un exercice de tutelle de la région sur une des communes de son territoire<sup>985</sup>. Aussi la modulation du taux de subvention d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI à une autre collectivité ne saurait être constitutive d'une violation du principe d'interdiction de tutelle d'une collectivité sur une autre dans la mesure où la collectivité en question n'exerce pas un contrôle sur l'utilisation des fonds qui lui sont alloués.

C'est d'ailleurs ce qu'affirme le CE dans sa décision n° 236442, Département des Landes. Dans cette affaire, le département des Landes apportait son aide financière aux communes et leurs groupements dans le cadre des opérations d'adduction d'eau potable et d'assainissement. Le taux de l'aide est alors majoré de 5 points si la collectivité territoriale opte pour une gestion en régie. L'affermage étant un choix

---

<sup>982</sup> Article L 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales

<sup>983</sup> Article 4 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n°0023 du 28 janvier 2014 p. 1562.

<sup>984</sup> D. ROCHER, L'eau : Un droit de l'homme payant, Gazette du Palais, 03 mars 2005 n° 62, p. 4

<sup>985</sup> TA Montpellier, 26 juin 1983, Commune de Narbonne : Rec. CE 1983, tables, p. 561

qui conduit à la baisse de 5 points du taux de l'aide du département<sup>986</sup>. Selon les premiers juges, il y a là un contrôle de l'utilisation des fonds départementaux accordés de nature à entraver la liberté de choix du mode de gestion de leur réseau par les communes et leurs syndicats. La délibération a donc eu pour objet et pour effet d'instituer une tutelle.

Le Conseil d'État n'a pas suivi cette solution et a considéré que la délibération en cause n'a porté atteinte ni au principe de libre administration, ni à la règle d'interdiction de l'exercice d'une tutelle d'une collectivité locale sur une autre. La nécessité de financer entièrement les investissements relatifs aux réseaux qu'elles exploitent en régie alors que rien ne fait obstacle à ce que pour les réseaux afferchés, le fermier participe à ce financement, implique que ces deux types de collectivités ne sont pas placés dans la même situation au regard du coût de leurs investissements, la modulation des subventions attribuées est donc régulière<sup>987</sup>.

Cette jurisprudence n'a pas tardé à produire ses effets en ce sens qu'une délibération du Département des Landes est intervenue en 2004 prévoyant des aides à hauteur de 30% pour les seules communes exploitant en régie le service public d'alimentation en eau potable et assainissement. Mais cette décision fut, selon le législateur, contraire aux principes constitutionnels, notamment d'égalité et de libre administration des collectivités territoriales. C'est alors qu'est introduite dans la loi de 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques<sup>988</sup>, l'interdiction de modulation des aides des départements. Il s'agit là d'un mécanisme qui entrave en quelque sorte à la libre administration du département des Landes qui voit sa liberté de choix menacée par la nouvelle législation<sup>989</sup>.

Désireux d'exprimer sa libre administration, le département des Landes affiche par une délibération du 7 novembre 2008, une volonté de limiter ses aides aux seules communes rurales et groupements exploitant en régie le service public d'alimentation en eau potable, où le taux de l'aide sera compris entre 15 et 20%.

---

<sup>986</sup> CE 12 décembre 2003 n° 236442, Département des Landes.

<sup>987</sup> A. TAILLEFAIT, Budgets locaux, Fascicule 127-10 JurisClasseur, 23 novembre 2006 JurisClasseur, p. 69.

<sup>988</sup> Loi n° 2006-1772 du 30 déc. 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, JORF n°303 du 31 décembre 2006 p. 20285

<sup>989</sup> TA Pau, 8 avril 2008, Fédération professionnelle des entreprises de l'eau et préfet des Landes c/ Conseil général des Landes, Journal des Maires, nov. 2008, p. 112

Pour les communes et groupements exploitant en régie les études et travaux d'assainissement, le Département des Landes prévoit une aide comprise entre 20 et 25%. Cette délibération a été contestée évidemment par les entreprises de l'eau devant le TA de Pau.

Dans le cadre d'une QPC, le Conseil Constitutionnel juge que l'interdiction de modulation des aides constitue une restriction anticonstitutionnelle, en contradiction avec la libre administration des départements<sup>990</sup>. La position du Conseil Constitutionnel n'a cependant pas empêché l'annulation de la délibération Département des Landes du 7 novembre 2008 par le TA de Pau<sup>991</sup>. Cette annulation est infirmée en appel, donnant ainsi raison au Département des Landes par la CAA de Bordeaux le 3 mars 2014<sup>992</sup>.

La part des relations financières entre collectivités territoriales est sans doute importante pour le financement des projets de développement économique et social durable. En 2007, le rapport de la Cour des comptes estimait, à 6 milliards d'euros les appuis financiers des collectivités territoriales en 2004. Ce qu'il faut remarquer c'est le poids des aides régionales qui représente 12 % des charges de la région. En chiffres les régions dépensent en aides 2,4 milliards, contre 1,7 milliard pour les départements, 1 milliard pour les communes et moins d'un milliard pour les EPCI à fiscalité propre<sup>993</sup>. Le déficit budgétaire et le désengagement de l'État ont alors comme conséquence le renforcement de la coopération locale. Par ce biais, les départements ont parfois une participation financière auprès des communes plus importante que celle de l'État.

La coopération couvre la plupart des compétences exercées par les collectivités en matière d'environnement. Mais la loi de modernisation de l'action publique du 27 janvier 2014 a tenté d'organiser le recours au financement croisé avec un chef de file coordonnateur de l'exercice des compétences. Il résulte de cette structuration des ressemblances pouvant rendre difficile la mise en œuvre de la loi. En effet les

---

<sup>990</sup> Cons. const. 8 juillet. 2011, n° 2011-146 QPC, AJDA 2011. 1809

<sup>991</sup> TA Pau, 12 juin 2012, n° 0900028

<sup>992</sup> CAA de Bordeaux, 3 mars 2014 N° 12BX02263, Inédit au recueil Lebon

<sup>993</sup> S. THEBAULT, Modes de financement nationaux et communautaires, Revue française de Finances Publiques, 01 janvier 2010 n° 109, p. 71

compétences d'aménagement de l'espace et d'aménagement du territoire relevant respectivement de la commune et de la région semblent inséparables<sup>994</sup>. L'égalité entre les collectivités a peut être conduit le législateur à généraliser le chef-de-filat, donnant ainsi les mêmes moyens juridiques à elles toutes dans le cadre de leurs relations financières. Mais seule une véritable volonté politique des acteurs locaux pour le financement de projets pourrait aboutir à confier le chef-de-filat à une petite commune qui devrait alors s'imposer pour assurer le rôle de coordonnateur<sup>995</sup>.

Les financements croisés, aussi importants qu'ils soient, se heurtent à des obstacles notamment à la limitation des marges de manœuvre des départements et des régions en tant que chef de file en raison d'une décentralisation fiscale « volée »<sup>996</sup>. En effet, la réforme de la fiscalité locale réduit les ressources de la région qui conserve le produit de la carte grise. On note que « *le produit de la taxe professionnelle régionale est en effet compensé par des taxes (Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux – IFER) et des impôts (26 % du produit de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises – CVAE), dont les taux sont fixés par la loi. Dans cette grande valse des ressources budgétaires, les budgets régionaux se voient également amputés de toute fiscalité directe*<sup>997</sup> ». Devant cette situation, il est légitime de s'interroger sur l'avenir des politiques de l'environnement face à la fin annoncée des financements croisés.

## **II- L'avenir de la gestion locale de l'environnement face à la diminution des financements croisés**

Le constat a été fait dès les années 1970 que les dépenses publiques s'accroissent de plus en plus, conduisant à un déficit public<sup>998</sup>. Pour y faire face, l'État a entamé

---

<sup>994</sup> N. FERREIRA, Chef de filât et conférence territoriale de l'action publique, La semaine juridique Administrations et collectivités territoriales, n° 8, 24 Février 2014.

<sup>995</sup> Les communes de petite taille se verront dans la difficulté de mettre la pression sur les autres acteurs locaux notamment la région ou le département qui naturellement dispose une forte influence sur le territoire. Sans la volonté de ces collectivités territoriales, les communes chefs de files auront du mal à mener des projets au niveau local.

<sup>996</sup> R. VIGO et J.-L. ALBERT, La décentralisation fiscale : jusqu'ou ? Petites affiches, 18 avril 2005 n° 76, p. 8.

<sup>997</sup> G. HUET, Réforme des collectivités territoriales : les ressources des collectivités territoriales, JurisClasseur fascicule 1710, 10 janvier 2011, p. 2.

<sup>998</sup> M. BOUVIER, L'intégration financière des collectivités locales versus recentralisation, Revue française de Finances Publiques, 01 février 2013 n° 121, p. 15

avec la décentralisation, un mouvement de transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales marquant ainsi son désengagement face à la montée de la demande plus qu'importante en ressources pour financer les actions publiques. S'emparant de leurs nouvelles compétences, avec l'autonomie fiscale et financière contenues dans la constitution, les collectivités territoriales ont, pour mener à bien les missions nouvellement confiées, notamment dans le domaine de l'environnement, privilégié les relations financières entre collectivités et leurs établissements<sup>999</sup>. Cette approche a largement été contestée par le rapport annuel de la Cour des comptes de 2013 à la demande du gouvernement<sup>1000</sup> dont les conséquences seraient la réduction des charges dans la gestion locale de l'environnement (A) et la limitation du pouvoir financier des collectivités territoriales dans la gestion de l'environnement (B).

### *A- La réduction des charges dans la gestion locale de l'environnement*

Il est reproché aux collectivités une incohérence financière découlant de leurs interventions diverses et simultanées dans des projets dont l'une d'entre elles assure la maîtrise<sup>1001</sup> d'ouvrage. Ce mécanisme de financement croisé des projets locaux constitue une des causes de l'augmentation des dépenses publiques locales alors que les collectivités territoriales devraient contribuer à leur réduction. L'État s'emploie à y parvenir de façon plus que rigoureuse avec la maîtrise la fiscalité locale et l'autonomie financière<sup>1002</sup>. Par ailleurs, on sait que pour l'Etat, la fiscalité est l'outil par excellence de l'action financière en plus des charges publiques. Ces dernières ont largement nourri le débat public en raison de leur constante progression qui conduit à l'augmentation des prélèvements obligatoires<sup>1003</sup>.

Mais la fiscalité locale a largement été affectée par les exonérations et

---

<sup>999</sup> Article 72-2 de la constitution

<sup>1000</sup> <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Rapport-public-annuel-2013>

<sup>1001</sup> P. HEMU, Les administrations publiques face à l'effort de redressement des finances publiques, *Revue Française des finances publiques*, 01 février 2012 n° 117, P. 219.

<sup>1002</sup> T. BANGUI, Le pouvoir discrétionnaire du législateur en matière financière, circonscrit, concurrencé et contrôlé, *Revue française de Finances Publiques*, 01 avril 2013 n° 122, p. 187.

<sup>1003</sup> M. BOUVIER, La maîtrise de la dépense publique au cœur d'un projet de société ? *Revue française de Finances Publiques*, 01 février 2014 n° 125, p. V

dégrèvements décidés au niveau national. De plus, une action locale est impossible dans le domaine fiscal sans tenir compte des directives du législateur. En effet pour financer leurs ressources propres fiscales, les collectivités territoriales doivent fixer le taux sous réserve des limites imposées par la loi<sup>1004</sup>. Aussi importantes que puissent être les charges environnementales, les collectivités ne pourront les financer par des ressources fiscales dont le taux est limité à l'avance. Cette limitation du pouvoir fiscal local se manifeste alors par un produit fiscal faible qui, à lui-seul, ne peut couvrir les charges environnementales. Celles-ci nécessitent des investissements conséquents, afin d'atteindre les objectifs de qualité de l'air, de l'eau, de lutte contre les pollutions des sols, contre le bruit, contre les déchets ainsi que pour la conservation de la biodiversité.

En outre, la réforme de la fiscalité locale est marquée par la quasi perte du produit fiscal des départements et des régions qui voient leur manne financière la plus importante disparaître avec la suppression de la taxe professionnelle<sup>1005</sup>. La commune pourrait être considérée comme la gagnante avec le remplacement de la taxe professionnelle par la CET. On note à ce niveau un paradoxe dans la mesure où en matière de politiques territoriales, particulièrement environnementales, les départements et régions bénéficient le plus des transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales.

Ce privilège des transferts de compétences se manifeste par le rôle de chef de file assuré pendant longtemps par les seuls départements et régions<sup>1006</sup>. Ces deux niveaux de collectivités territoriales subissent des critiques en raison de leurs interventions multiples dans les projets de développement économiques initiés par les collectivités territoriales<sup>1007</sup>. Selon les différents rapports portant sur la maîtrise des dépenses publiques locales, une utilisation rationnelle de celles-ci conduirait à réduire de façon générale les charges publiques et par-delà à réduire le déficit public.

La Cour des comptes relevait cet aspect en précisant qu'il est utile de délimiter les

---

<sup>1004</sup> Article 72-2 al 1<sup>er</sup> de la constitution

<sup>1005</sup> M.-C. ESCLASSAN, 1982-2012 : Quelles évolutions de la fiscalité locale ? Revue française de Finances Publiques, 01 septembre 2012 n° 119, p. 125

<sup>1006</sup> F. CHALTIEL, Actualité de la notion de chef de file, Petites affiches 06 juin 2012 n° 113, p. 6

<sup>1007</sup> M. Conan, L'autonomie financière des collectivités territoriales, AJDA 2012, p. 759.

contours de l'intervention des collectivités territoriales. En d'autres termes, il faut clarifier les modalités du financement croisé pour savoir quelle collectivité doit intervenir et comment cette intervention doit s'opérer, parfois en accord avec l'Etat<sup>1008</sup>. Mais ce qu'il faut rappeler c'est que cette interrelation entre collectivités territoriales est le fruit d'une décentralisation inachevée, d'une répartition des compétences peu clarifiée débouchant alors sur des superpositions ou empiétements dans l'exécution de ces compétences.

Si cette spécialisation était effective, on aurait pu espérer une action locale décloisonnée. Mais la structure actuelle des compétences se veut moins spécialisée avec les indéterminations législatives autour de la clause générale de compétence pour les départements et régions<sup>1009</sup>. On sait que la clause générale de compétence entre en parfaite contradiction avec la spécialisation des compétences. Pourtant le législateur, en même temps qu'il semble souhaiter limiter les imbrications, élargit la marge de manœuvre des collectivités territoriales avec la clause générale de compétence<sup>1010</sup>.

Encore faudrait-il se convaincre de la réelle volonté du législateur dans sa logique de maîtrise des dépenses locales. Par ailleurs, s'il ressort de l'étude des comptes des administrations publiques locales, qu'en 2014<sup>1011</sup> le besoin de financement des collectivités territoriales se réduit relativement, en raison d'une amélioration de la hausse des recettes un peu plus dynamique que les dépenses, il n'en demeure pas moins que la maîtrise des dépenses locales s'avère indispensable<sup>1012</sup>.

Dans sa dynamique de rééquilibrage des comptes publics, l'État restreint de plus en plus les moyens de financement local. En effet après le pouvoir fiscal, les élus devront se battre pour conserver leur autonomie financière. Dans le domaine de l'environnement, cette autonomie se manifeste par la liberté d'adhérer, de

---

<sup>1008</sup> O. CASTRIC, Les évolutions récentes du droit des interventions économiques des collectivités territoriales, Petites affiches, 12 juillet 2005 n° 137, p. 3.

<sup>1009</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n° 0023 du 28 janvier 2014 p.1562.

<sup>1010</sup> J.-P. PASTOREL, Collectivités territoriales et clause générale de compétence, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 01 janvier 2007 n° 1, p. 51

<sup>1011</sup> [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref\\_id=T13F134](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=T13F134)

<sup>1012</sup> L. LEVOYER, Les collectivités territoriales et la maîtrise des dépenses publiques, Revue française de Finances Publiques, 01 septembre 2012 n° 119, p. 133

participer financièrement à la réalisation d'un projet d'intérêt général local et écologique sans avoir à subir une pression extérieure<sup>1013</sup>. Ce procédé a permis la réalisation de grands projets de développement économique intégrant les préoccupations environnementales. Mais la volonté de l'État de contraindre les finances locales est aussi visible à ce niveau. En effet la loi de modernisation de l'action publique du 27 janvier 2014, dans un souci de maîtrise des charges publiques, encadre les financements croisés<sup>1014</sup>. Cet encadrement consiste à restreindre les possibilités d'intervention des départements et régions dans la mise en œuvre des compétences extérieures. Aussi la loi exige une participation minimale du maître d'ouvrage pour éviter que le financement soit assuré pleinement par des subventions.

Ajoutons que le législateur a pris le soin de déterminer en même temps les bénéficiaires des subventions publiques. Les groupements d'intérêt public jouant un rôle important dans la mise en œuvre des politiques de l'environnement trouvent moins de sources de financement (exclusivement la région)<sup>1015</sup>. On tend ainsi vers la fin des financements croisés moteur de réalisation des objectifs environnementaux. Dès lors, on fera face à un risque d'échec des plans, schémas, programmes environnementaux car leur réalisation implique nécessairement une participation collective. Les collectivités territoriales consultées pour la planification environnementale devraient, selon le code de l'environnement, concourir à la protection de celui-ci.

En outre, du fait que le Conseil Constitutionnel ne semble pas reconnaître aux collectivités territoriales un pouvoir fiscal plein et entier et en raison de l'autonomie financière de celles-ci, on identifie des restrictions qui sont le signe d'une recentralisation des compétences en matière d'environnement<sup>1016</sup>. Cette recentralisation de la fiscalité locale constitue donc une baisse des recettes locales réduisant en même temps leur autonomie financière.

---

<sup>1013</sup> R. DECHAUX, Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locales à l'épreuve des concours financiers étatiques, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 01 mars 2010 n° 2, p. 349.

<sup>1014</sup> Voir Circulaire NOR IOCB1203166C relative aux articles 73 et 76 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

<sup>1015</sup> Article L1111-10 du code général des collectivités territoriales.

<sup>1016</sup> M.-C. CLEMENT, Budget 2015 : Coupe franche des dotations aux collectivités territoriales, *Dalloz actualité*, 14 janvier 2015.



Il en résulte que la limitation de l'autonomie financière est en forte progression à cause de l'inexistence de garantie relatives à la compensation des charges des collectivités territoriales. Ces dernières ne peuvent pas s'assurer du versement par l'Etat des dotations de façon permanente. Peut-être qu'elles devraient promouvoir d'autres procédés basés sur la neutralité des fonds. Ce qui permettra de faire des prévisions financières sans se heurter à des contraintes telles que le gel des dotations, qui peut remettre en cause le budget local et installe ainsi les collectivités territoriales dans une situation d'insécurité juridique et financière<sup>1017</sup>. Etant a priori le maître d'ouvrage en matière d'environnement, l'Etat enclenche la recentralisation consistant à dépouiller les acteurs locaux de leurs moyens financiers, laissant alors libre cours aux politiques étatiques<sup>1018</sup>.

Si les collectivités ne disposent plus de ressources, elles n'auront pas à intervenir d'une façon simultanée, ce qui rend complexe le paysage financier. L'État y trouve donc un moyen de maîtrise des dépenses publiques sachant qu'il lui appartient de dicter les orientations applicables au niveau local. Mais on le sait, les projets territoriaux étant financés à plus 80% par les collectivités territoriales, les politiques locales en matière d'environnement ne sortent pas renforcées de la limitation des interventions financières des départements et régions<sup>1019</sup>. Il semble se dessiner une contradiction avec les exigences de protection de l'environnement. Ces exigences dépassant le plus souvent la frontière des collectivités devraient souffrir de la spécialisation des compétences, dans la mesure où l'intérêt départemental ou régional se résumerait au sein d'une compétence spécifique.

Encore faudrait-il espérer que la clause générale de compétence disparaisse, sans quoi la poursuite des relations financières entre collectivités territoriales sera favorisée et elles pourront toujours délibérer sur les affaires du département ou de la région au nom de la clause générale de compétence. Alors que le financement

---

<sup>1017</sup> C. LAUGEAT, L'autonomie fiscale des collectivités territoriales : Un combat perdu ? Petites affiches, 19 décembre 2002 n° 253, p. 4

<sup>1018</sup> L. TARTOUR, La recentralisation des ressources des collectivités territoriales : une réponse adéquate à la régulation du système financier public, *Revue française de Finances Publiques*, 01 novembre 2010 n° 112, p. 223.

<sup>1019</sup> G. HUET, Les ressources des collectivités locales : une vraie chance pour une redistribution efficiente des compétences ? *La semaine juridique Administrations et collectivités territoriales* n°2 du 10 janvier 2011, p. 2017.

croisé apparaît comme une contre-proposition face au désengagement de l'État, il se heurte à la virulence des critiques qui le considèrent comme facteur d'accroissement des dépenses publiques.

A-t-on pensé à l'incidence de la fin des financements croisés sur les politiques liées à la protection de l'environnement ? Ou encore considère-t-on que la protection de l'environnement est si complexe qu'il serait vain de laisser les comptes publics s'alourdir de plus en plus pour financer des objectifs inatteignables ? La réponse est assez délicate, mais on peut imaginer que l'État poursuive son objectif de regrouper les couples communes /EPCI et départements / régions, entraînant une réduction des dépenses publiques<sup>1020</sup>. En effet on a noté une accélération du développement de l'intercommunalité depuis la loi Chevènement de 1999<sup>1021</sup>. Plus de 98% des communes ont adhéré à des EPCI à fiscalité propre. En mutualisant leurs compétences et services, les services publics locaux sont gérés avec efficacité et le contribuable ne rencontre pas de difficultés liées à la diversité des interlocuteurs. Il est avéré que l'intercommunalité demeure une approche intelligente de la gestion de l'environnement, les ressources communes servant à financer un même besoin (eau potable, assainissement, gestion des déchets, électricité...)<sup>1022</sup>.

La réussite de cette politique de regroupement de communes a inspiré les tenants des fusions envisagées entre départements et régions<sup>1023</sup>. Ce projet a pour finalité d'aboutir à de meilleurs résultats dans l'exécution des compétences en faisant des économies dans les comptes publics locaux. Mais l'idée semble diversement appréciée, certains élus s'opposent farouchement à ces projets de fusion. En tout état de cause, l'État comme il l'a fait avec les communes, fait usage de moyens de pression pour amener lesdites collectivités territoriales à se regrouper<sup>1024</sup>. Il s'agit d'assécher financièrement les collectivités territoriales limitant ainsi leur capacité

---

<sup>1020</sup> G. MARCOU, L'Etat et les collectivités territoriales : Ou va la décentralisation ? AJDA 2013, p. 1556.

<sup>1021</sup> Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, JORF n° 160 du 13 juillet 1999 p. 10361.

<sup>1022</sup> L. TARTOUR, L'intercommunalité source de marge de manœuvre financière, Revue française de Finances Publiques, 01 septembre 2012 n° 119, p. 35.

<sup>1023</sup> M. PHILIP-GAY, La répartition des compétences entre la région et le département : un dispositif inachevé, AJCT 2011, p. 59.

<sup>1024</sup> M.-C. de MONTECLER, Le sénat veut éviter toute fusion forcée de collectivités, Dalloz actualité, 9 février 2010.

ou pouvoir de financement de la gestion de l'environnement.

### ***B- La limitation du pouvoir financier des collectivités territoriales dans la gestion de l'environnement.***

On constate le gel des dotations de l'État à destination des collectivités, l'empiétement sur le pouvoir fiscal local, l'encadrement des financements croisés. Tout est orchestré pour limiter la capacité d'action des collectivités territoriales. Cette étonnante situation devrait conduire les collectivités à se résigner, ne trouvant aucune autre solution, à la mutualisation des services voire la fusion et le financement des projets qui leur sont propres.

Le financement collectif bien que contesté par certains élus résiste à la suite de la réforme territoriale. Cependant, avant l'adoption d'une loi y afférant, la pratique du financement croisé fait face au lourd poids de l'insuffisance des ressources locales. On note par ailleurs les « bons élèves » qui sont favorables à la fusion présentée comme une approche solidaire qui permettra de mettre en évidence les performances par une gestion concertée et équilibrée des dépenses publiques locales. La fusion Poitou-Charentes et Pays-de-la-Loire a été ainsi enclenchée mais la cartographie proposée par le gouvernement offre de nouvelles possibilités de regroupement<sup>1025</sup>.

Les collectivités territoriales ont pendant longtemps développé leurs relations sur la base du principe de libre administration qu'elles ont mis au service de la protection de l'environnement porteuse d'espoir d'un avenir meilleur, d'un développement durable<sup>1026</sup>. Le volontarisme de chacune d'elles est une garantie d'une bonne gestion des politiques en matière d'environnement. Ce volontarisme est conforté par la prise de conscience des enjeux environnementaux. Ainsi la loi de 1983 dispose que les collectivités territoriales participent aux côtés du pouvoir central « à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de

---

<sup>1025</sup> M.-C. de MONTECLER, Organisation territoriale : Il y'aura deux projets de loi, Dalloz Actualité 3 juin 2014.

<sup>1026</sup> S. BRONDEL, Retour des financements croisés des routes nationales ? AJDA 2009, p. 1172.

*l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie*<sup>1027</sup> ».

Ce concours de compétences avec l'État est un outil pour celui-ci, permettant de modeler les actions locales à sa guise remettant dans le même temps en cause la liberté de gestion locale. En effet, l'Etat décide en toute liberté de transférer certaines tâches aux collectivités territoriales sachant que ces compétences pouvaient bien rester dans le giron de l'Etat, de ses services déconcentrés. Comment pourrait-on percevoir une autonomie financière des collectivités dans cette situation aussi complexe<sup>1028</sup> ? Il serait alors pertinent de s'interroger sur la réalité des financements locaux des politiques de l'environnement face à un mouvement de reprise des compétences alors transférées, et l'on sait que l'Etat a engagé une politique de décentralisation pour responsabiliser les collectivités territoriales et par cette occasion réduire son déficit budgétaire<sup>1029</sup>.

La situation n'est pas meilleure trente années plus tard. En effet, l'Etat mène une politique de reprise non pas parce qu'il n'a pas de bons résultats mais pour redresser les comptes publics. Ainsi, à la fin de l'année 2010, le déficit public total des trois sphères s'élevait à 136,5 Mds €, soit 7,1 % du PIB, l'encours total de l'emprunt est estimé, la même période à 1 591 Mds €, *« soit 82,3 % du PIB et l'équivalent de 43 950 euros de dette publique par foyer fiscal français ou encore de 2,3 fois le montant du salaire médian annuel des Français...L'objectif de réduction du déficit, contenu dans le programme de stabilité (2011-2014), présenté en avril 2011 à la Commission de Bruxelles par l'État français, prévoit de le ramener à 5,7 % du PIB à fin 2011, puis à 4,6 % à fin 2012 et 3 % à fin 2013, ce qui permettrait de revenir, à cette dernière date, au plafond fixé par les critères de Maastricht*<sup>1030</sup> ».

L'engagement pris par l'État français au niveau de l'UE consiste à réduire le

---

<sup>1027</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JORF du 9 janvier 1983 p. 215

<sup>1028</sup> Quels enjeux pour les collectivités territoriales, Questions à Alain Lambert, Propos recueillis par E. MOYSAN, Revue française de Finances Publiques, 01 novembre 2013 n° 124, p. 189.

<sup>1029</sup> M. GUILLOU, Finances locales : La rupture entre l'Etat et les collectivités est-elle consommée ? AJCT 2014, p. 224.

<sup>1030</sup> P. HEMU, Les administrations publiques face à l'effort de redressement des finances publiques, Revue française de Finances Publiques, 01 février 2012 n° 117, P. 219.

déficit. Celui-ci fut encore élevé en 2013<sup>1031</sup>. En outre, on relève des efforts structurels de la part des gouvernants afin de se rapprocher de la trajectoire prévue dans la loi de programmation des finances publiques. Malgré ces efforts, le déficit structurel des administrations publiques devrait s'établir à 1,7 % du PIB en 2014, contre 1,1 % prévu dans la loi de programmation<sup>1032</sup>. Cette solution suppose la baisse des dépenses publiques pour se conformer aux exigences européennes<sup>1033</sup>. L'incidence des politiques de l'UE sur les finances locales paraît alors certaine car, parmi les mesures prises par l'État conduisant à équilibrer ses comptes, figure le gel des dotations de l'État vers les collectivités sachant que cette part représente un produit important des ressources des collectivités<sup>1034</sup>.

L'absence du revenu tiré des dotations conduit à un sous-financement des dépenses locales voire une absence totale de financement, face à l'insuffisance des ressources fiscales. Ces dernières apparaissent peu consistantes dans la mesure où on constate que l'État est souvent tenté de les supprimer et de les remplacer par des fonds de compensation ou des dotations. Pendant longtemps on a assisté à une compensation relativement effective des dotations pour rembourser ainsi les charges découlant des transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales<sup>1035</sup>. Mais cette compensation subit les effets du déficit budgétaire de l'État qui se sont traduits par l'impossibilité pour l'État de couvrir ses dettes envers les collectivités.

C'est dire que si l'État fait obstacle au pouvoir fiscal local<sup>1036</sup>, les collectivités territoriales devraient pouvoir bénéficier du paiement dans les délais des dotations, ce qui leur permettrait de disposer constamment de leurs ressources pour financer les engagements locaux dans le cadre de l'aménagement du territoire et du

---

<sup>1031</sup> C. PIERUCCI, La loi de finances pour 2014, *Revue française de Finances Publiques*, 01 février 2014 n° 125, P. 217.

<sup>1032</sup> C. PIERUCCI, La loi de finances pour 2014, *Revue française de Finances Publiques*, 01 février 2014 n° 125, P. 217

<sup>1033</sup> P. HEMU, Les administrations publiques face à l'effort de redressement des finances publiques, *Revue française de Finances Publiques*, 01 février 2012 n° 117, p. 219.

<sup>1034</sup> H. PAULIAT, Les finances publiques locales : un appel de la Cour des comptes à un pacte de gouvernance des finances locales, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 45, 4 Novembre 2013, act. 875.

<sup>1035</sup> L. LEVOYER, De quelques évolutions des relations financières Etat-Collectivités territoriales, *Petites affiches*, 22 juillet 2004 n° 146, p. 4.

<sup>1036</sup> CE 5 février 2009, Syndicat mixte d'assainissement du Verdunois, n° 306045, Lebon 2009, p. 676.

développement économique. Il est question en effet de redéfinir le régime des dotations qui jusqu'ici reste sous la maîtrise de l'État. Le calcul des dotations devrait être en mesure d'évoluer comme pourrait aussi l'être celui du produit fiscal. En fonction de la conjoncture économique, les collectivités territoriales augmentent les impositions afin de faire face à la hausse des dépenses publiques. Ainsi la compensation issue d'une suppression de taxe ou d'impôt devrait tenir compte de ces changements de conjoncture, pour plus de flexibilité.

Encore faudrait-il que le principe de la libre administration soit préservé des atteintes incessantes dont il fait souvent l'objet. En effet, ce principe qui fonde l'action locale se trouve au centre des débats politiques et juridiques. Il suppose la liberté de gestion des collectivités territoriales. Mais les nombreuses interventions du législateur dans le domaine de l'organisation et du fonctionnement des collectivités territoriales conduisent à constater une remise en cause du principe qui veut que les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent du pouvoir réglementaire pour exercer leurs compétences<sup>1037</sup>. La libre administration suppose aussi l'autonomie financière, la liberté d'utiliser les ressources locales, une liberté de choix financier. Mais l'encadrement du pouvoir fiscal et financier local par le législateur laisse apparaître une atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales car il ne peut y avoir d'autonomie financière sans une liberté d'administration<sup>1038</sup> et inversement.

Par ailleurs, il est admis par la charte européenne d'autonomie locale que les autorités locales doivent disposer des ressources nécessaires pour mener à bien, en toute liberté leurs politiques de développement. Les compétences sont larges, il est normal que les ressources soient à la hauteur des responsabilités locales. Il faut aussi diversifier les recettes locales pour permettre non seulement de couvrir les dépenses mais encore de mesurer selon l'évolution, le coût de l'exercice des charges transférées<sup>1039</sup>. Cette charte a été ratifiée par la France à la suite de la révision constitutionnelle intervenue en 2003 introduisant l'autonomie financière

---

<sup>1037</sup> Article 72 de la constitution

<sup>1038</sup> J.-H. STAHL, Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel, 01 janvier 2014 n° 42, p. 31

<sup>1039</sup> Article 9 de la charte européenne d'autonomie fiscale.

dans la Constitution<sup>1040</sup>.

Mais les justifications des diverses interventions législatives se trouvent dans le texte constitutionnel. En effet si le principe de la libre administration s'impose au pouvoir législatif, la Constitution prévoit notamment la détermination par le législateur des conditions de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences ainsi que de leurs ressources<sup>1041</sup>. L'action du législateur en la matière, dans le cadre de l'article 34 de la Constitution, s'inscrit dans les objectifs fixés par le pacte de stabilité et de croissance. On pourrait trouver d'autres justifications aux limites ainsi posées au principe de la libre administration des collectivités territoriales<sup>1042</sup>. Il peut ainsi s'agir de l'héritage du centralisme jacobin qui présuppose que la république est une et indivisible.

Depuis plus de trente ans, les libertés locales se développent à travers la décentralisation ; or cette dynamique doit de se conformer au principe fondamental d'égalité devant la loi<sup>1043</sup>. Il est d'ailleurs peu concevable de céder à l'argumentation selon laquelle la libre administration des collectivités territoriales soit pénalisée par le législateur sachant que les lois sont votées par des élus siégeant au Parlement qui sont également fréquemment des élus locaux. Mais il ne peut exister dans un état unitaire une totale liberté des collectivités territoriales<sup>1044</sup>. Une marge de manœuvre est offerte au législateur pour assurer le respect des principes constitutionnels, en particulier par l'aménagement de l'usage des libertés et l'exercice des droits locaux.

En réalité, la libre administration ne doit pas s'entendre comme le libre gouvernement notamment en raison des contrôles et surveillances de l'État sur les élus locaux. Elle ne suppose pas non plus la libre réglementation, dans la mesure où en réalité, le pouvoir réglementaire des collectivités n'est que résiduel.

---

<sup>1040</sup> E. ROYER, La charte européenne de l'autonomie locale est enfin publiée, Dalloz actualité, 9 mai 2007.

<sup>1041</sup> Article 34 de la constitution.

<sup>1042</sup> E. ELOVA, Equilibre budgétaire et Constitution, Equilibre des budgets locaux, Constitution et équilibre des finances publiques, un débat d'avenir : L'équilibre des finances publiques dans l'espace et dans le temps, Revue française de Finances Publiques, 01 février 2012 n° 117, p. 31

<sup>1043</sup> Article 1<sup>er</sup> de la constitution

<sup>1044</sup> G. MARCOU, les collectivités locales dans les constitutions des Etats unitaires en Europe, Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel, 01 janvier 2014 n° 42, p. 63.

On s'aperçoit que le principe de la libre administration des collectivités territoriales n'a pas eu pour signification, une liberté d'organisation locale. C'est alors que, même dans le domaine financier, le législateur intervient pour organiser les attributions locales propres à chaque niveau de collectivité<sup>1045</sup>.

En toute hypothèse, il est unanimement reconnu que le redressement des comptes publics par la baisse des charges est une tâche difficile du fait de la tendance à chercher à conserver les acquis politiques, économiques, sociaux et environnementaux. Il faudrait plutôt agir sur les recettes locales. Il est relativement plus simple d'augmenter les recettes locales pour faire face au déficit que de baisser les dépenses publiques<sup>1046</sup>. Mais le plafonnement des taux par le législateur est doublé de la résistance des populations qui se doivent de supporter les impôts nationaux et locaux.

Aussi, on remarquera que l'État dispose de la possibilité d'augmenter à bon escient le taux des impôts et autres taxes pendant qu'il bloque la capacité d'action des collectivités territoriales en limitant leurs propres ressources fiscales. Pour une meilleure prise en compte des exigences environnementales, la libre administration locale se doit d'être effective<sup>1047</sup>. Or on note une défiance de l'État vis-à-vis des collectivités quant à leur aptitude à se soucier des enjeux environnementaux mais une meilleure implication de celles-ci à l'élaboration des textes les concernant faciliterait la prise en compte de l'environnement dans les décisions librement prises au niveau local<sup>1048</sup>. On peut espérer une évolution du législateur pour assurer la cohérence des textes de décentralisation.

Dans le domaine de l'environnement, l'État joue un rôle central dans l'élaboration

---

<sup>1045</sup> E. OLIVA, Les principes de la libre administration et d'autonomie financière, Finances publiques, Trente ans de décentralisation financière: Bilan et perspectives, Revue française de Finances Publiques, 01 septembre 2012 n° 119, p. 49

<sup>1046</sup> J.-Y. BERTUCCI, L'autonomie financière des collectivités locales à travers les travaux des chambres régionales des comptes, Revue française de Finances Publiques, 01 février 2013 n° 121, P. 125.

<sup>1047</sup> A. POTTEAU, L'autonomie fiscale des régions et des collectivités locales face au droit communautaire, Analyse et réflexion à la lumière des expériences belges et italiennes, Jacques AUTENNE et Adriano DI PIETRO (dir.) : L'Europe face à la régionalisation, RDT Eur. 2010, p XII.

<sup>1048</sup> P. RICHARD, Solidarité et performance, Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques, La documentation française, p. 113.



et la mise en œuvre des politiques locales. Cette prédominance ne devrait pas conduire à limiter les relations financières entre collectivités, dont le but est de réaliser les objectifs de développement durable dans le cadre de l'exercice de leurs compétences. Mais la situation actuelle affecte largement les finances locales car l'État pilote la mise en œuvre des compétences transférées<sup>1049</sup>. Même s'il y a primauté de la libre administration sur l'autonomie financière, la notion d'autonomie financière, consacrée par la Constitution, n'a qu'une portée relative<sup>1050</sup>.

Les collectivités territoriales ne disposent en effet ni du pouvoir fiscal ni de la maîtrise des ressources dont elles ont effectivement besoin. En effet on relève une difficulté de maîtrise des dépenses publiques locales du fait de l'inadaptation des ressources dont les collectivités territoriales assurent la gestion. Ces incohérences sont le résultat d'un transfert successif de compétences figurant dans la section des dépenses obligatoires. Ces dernières pèsent lourd dans le budget des collectivités territoriales qui en l'absence de ressources équivalentes voient leur situation financière se dégrader.

Parler d'autonomie locale sans pouvoir fiscal est dans ces conditions illusoire<sup>1051</sup> car l'impôt a toujours été source et symbole du pouvoir. L'histoire de l'impôt est aussi celle de la construction du pouvoir politique, on veut dire de l'État et tout particulièrement de l'État Parlementaire démocratique. Certes on ne peut prétendre à un pouvoir politique libre si ce n'est accompagné d'un pouvoir de lever l'impôt. C'est d'ailleurs pourquoi l'équilibre entre l'Etat et les autorités décentralisées est vicié dans la mesure où ce pouvoir fiscal est en quelque sorte garant de l'équilibre institutionnel<sup>1052</sup>. Les conséquences se manifestent au niveau local, avec les restrictions fiscales ainsi que les limitations apportées à l'usage des ressources locales par l'encadrement du financement croisé des projets de développement économique<sup>1053</sup>.

---

<sup>1049</sup> T. ROUGIER, Contraintes financières actuelles : Obstacles incontournables ou opportunités de gestion ? *Revue française de Finances Publiques*, 01 février 2013 n° 121, p. 91.

<sup>1050</sup> J.-H. STAHL, Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 01 janvier 2014 n° 42, P. 31

<sup>1051</sup> M. BOUVIER, L'autonomie financière locale : Un concept à l'épreuve du XXI<sup>e</sup> siècle, *Revue française de Finances Publiques*, 11 20 0104 n° spécial Maroc, p. 163

<sup>1052</sup> M. BOUVIER, L'autonomie financière locale à travers les crises, *Revue française de Finances Publiques*, 01 septembre 2012 n° 119, p. 3

<sup>1053</sup> Comité pour la réforme des collectivités locales. Rapp. Balladur "Il est temps de décider",

On tend alors vers une accentuation de l'affaiblissement et de l'inertie des collectivités territoriales devant les nombreux objectifs du Grenelle I dont le procédé du financement croisé se trouve être une modalité appropriée de mise en œuvre<sup>1054</sup>. Le projet lié à la protection de l'environnement peut être initié par une collectivité territoriale ou un EPCI mais sa réalisation suppose le plus souvent le concours nécessaire de différents acteurs. Quand bien même ce concours aurait lieu, le poids des investissements appelle l'État ainsi que d'autres organismes à contribution pour la réussite de la mission d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques locales.

---

rapport au président de la République, mars 2009.

<sup>1054</sup> J.-M. PASTOR, Premier rapport sur le grenelle de l'environnement, AJDA 2009, p. 2323.

## ***CONCLUSION SECTION 1***

On peut en définitive dire aisément, que la gestion de l'environnement est une mission qui rassemble divers moyens de financement propre aux collectivités territoriales. La fiscalité locale semble être la première démarche économique pour inciter à un développement intégré. Paradoxalement, les revenus des services publics liés à l'environnement sont insuffisants pour assurer le financement du budget local relatif à la gestion de l'environnement. L'aménagement du financement croisé constitue le procédé privilégié de réalisation des objectifs de développement durable. Il faut tout de même espérer que les vents de réforme n'emportent pas cette solidarité financière qui rapproche de plus en plus les collectivités territoriales et favorise la protection collective de l'environnement.

## **SECTION 2 : LE FINANCEMENT EXTERNE DE LA GESTION LOCALE DE L'ENVIRONNEMENT**

La mainmise de l'Etat dans la gestion financière des collectivités territoriales se manifeste particulièrement, par sa participation au financement des investissements environnementaux (paragraphe 1). Cette participation prend en charge une part importante des dépenses environnementales<sup>1055</sup>. Mais cet appel à contribution de l'Etat étant loin de combler les besoins en financements en matière d'environnement, les collectivités territoriales s'acheminent vers de nouvelles sources de financements complémentaires (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : La mise à contribution financière de l'Etat dans la gestion locale de l'environnement**

Le droit de la concurrence a fortement modifié l'environnement économique de l'Etat dans la mesure où la mission de service public, qui pendant longtemps suffisait à écarter l'application des règles de concurrence du marché intérieur se voit affectée notamment par les exigences d'égalité de traitement des concessionnaires qui doivent supporter seuls le coût de leur atteinte à l'environnement en application du principe pollueur-payeur. C'est ainsi que l'Etat, afin de favoriser les politiques locales de protection de l'environnement, contribue de façon encadrée (I) au financement des investissements à travers des mécanismes conformes au droit de l'UE permettant ainsi une diversité d'aides à la promotion et à la protection de l'environnement (II).

#### **I- L'encadrement des incitations financières de l'Etat en matière d'environnement**

Les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur<sup>1056</sup>. Il s'agit de l'internalisation des coûts liés à la pollution de l'environnement. Cette

---

<sup>1055</sup> J.-P. DUPRAT, Le partenariat avec les collectivités territoriales, Une vision renouvelée de pratiques anciennes, Revue française de Finances Publiques, 01 novembre 2010 n° 112, p. 127

<sup>1056</sup> Article L110-1 du code de l'environnement

internalisation consiste pour le pollueur, à supporter les charges découlant des mesures de prévention contre toute atteinte éventuelle de l'environnement occasionnée par l'exploitation de celui-ci<sup>1057</sup>. Les charges supportées par les pollueurs concerneront aussi les coûts de réparation des dommages causés à l'environnement.

En d'autres termes, le principe pollueur payeur engage la responsabilité personnelle du pollueur qui doit s'acquitter seul de ses obligations de réparation des dommages causés à l'environnement. Cette logique entre en contradiction avec le principe applicable aux aides d'Etat en matière d'environnement, qui de toute évidence sont interdites (A) par le droit de l'UE, en imposant une notification préalable à la Commission européenne des aides d'Etat (B).

### ***A- Le principe d'interdiction des aides d'Etat en matière d'environnement***

L'aide risquerait de permettre aux pollueurs de se soustraire de l'exécution de leur obligation de prévention et de réparation des dommages environnementaux mais encore de fausser la concurrence entre Etats membres favorisant ainsi certaines entreprises ou certaines productions. Selon la CJCE, constitue une aide « *non seulement des prestations positives telles que les subventions elles-mêmes, mais également des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise, et qui, par-là, sans être des subventions au sens strict du terme, sont d'une même nature et ont des effets identiques* »<sup>1058</sup>.

Aussi faudrait-il rappeler que les exigences de protection de l'environnement ne justifient pas l'exclusion des aides d'Etat du champ d'application des règles y afférentes, mais peuvent intervenir utilement à l'occasion de l'appréciation de la compatibilité de la mesure d'aide d'Etat avec le marché commun<sup>1059</sup>. C'est

---

<sup>1057</sup> Y. PETIT, Environnement, Répertoire de droit communautaire, p. 128.

<sup>1058</sup> CJCE, 2 juillet 1974, affaire 73/63, Italie c/ Commission : Rec. CJCE 1974, p. 709.

<sup>1059</sup> P. THIEFFRY, Aides d'Etat : Principe d'intégration des exigences environnementales et absences de justification d'une différenciation quantitative par la nature et l'économie générale du dispositif, Revue trimestrielle de droit européen, 2012, p ; 475.

d'ailleurs ce qu'affirme la CJCE en estimant que la prise en compte du paramètre environnemental peut justifier la compatibilité d'une aide avec le droit de la concurrence<sup>1060</sup>.

Les éléments constitutifs d'une aide d'Etat sont formulés à l'article 107 TFUE selon lequel les aides d'Etat ou au moyens de ressources de l'Etat sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions<sup>1061</sup> sont entachées d'irrégularité. Cette illustration suppose que les incitations financière de l'Etat qui rapportent des avantages communs à tous ne sauraient être regardées comme des aides d'Etat dans la mesure où l'aide ne vise pas une catégorie de collectivités ou d'entreprises. Il en serait autrement si la contribution de l'Etat était destinée à une catégorie bien déterminée de bénéficiaires consistant à accorder des avantages à celle-ci.

L'aide ne saurait être qualifiée ainsi si son montant ne permet pas de couvrir les charges occasionnées par la réalisation du projet<sup>1062</sup>. Il faut ajouter que les ressources de l'Etat allouées aux collectivités territoriales ont une acception extensive. En effet, il faut y inclure, hormis les aides provenant directement de l'Etat, celles des agences de l'eau, de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) qui jouent un rôle important dans le financement des politiques locales de l'environnement<sup>1063</sup>. En outre, il est utile de préciser que la nature privée ou publique du gestionnaire ou financier n'a pas d'incidence sur les fonds dès lors qu'ils sont financés par le budget de l'Etat.

Le plus souvent, le gouvernement joue un rôle directeur concernant la portée des programmes finançables et la portée des redevances qui y sont affectées<sup>1064</sup>. Les redevances perçues par les agences de l'eau en contrepartie des services rendus représentent des ressources étatiques. Le produit de ces redevances est évalué en tenant compte du coût global nécessaire à l'investissement dans le domaine de

---

<sup>1060</sup> CJCE, 8 novembre. 2001, affaire C-143/99, Adria Wien Pipeline GmbH, Rec. CJCE 2001, I, p. 8365, pt 31.

<sup>1061</sup> Article 87 du traité instituant la communauté européenne, Rome 25 mars 1957.

<sup>1062</sup> TPICE, 26 janvier 2006, affaire T-92/02, Stadtwerke Schäbisch Hall GmbH et al. c/ Commission.

<sup>1063</sup> Lettre de la Commission, 24 juillet 2001, relative aux régimes d'aides "Air-sources fixes".

<sup>1064</sup> Observations concernant l'aide C 27/2001 relative au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole : Journal Officiel des communautés européennes 23 Juin 2001.

l'eau. En effet, les aides d'Etat se manifestent le plus souvent par l'établissement de taxes qui ont pour finalité le recouvrement des charges découlant des engagements de l'Etat relatifs à l'aide.

On peut à ce niveau préciser, que l'exécution de l'obligation faite par l'Etat aux collectivités territoriales, à EDF et aux distributeurs non nationaux d'acheter l'électricité produite par les producteurs d'électricité à partir des sources d'énergie renouvelable ne peut être considérée comme acquise au moyen des ressources de l'Etat dans la mesure où, ces organismes utilisent leurs fonds pour l'achat de l'électricité. Donc on ne peut parler d'un transfert de ressources de l'Etat vers les producteurs d'électricité verte comme l'indique d'ailleurs la CJCE<sup>1065</sup>. Pour la détermination d'une aide d'Etat, il faut un lien direct ou indirect avec l'Etat. C'est le cas des interventions financières de l'ADEME ou des agences de l'eau dans les politiques locales. Les financements accordés par ces dernières sont imputables à l'Etat.

On considère en effet, que les collectivités publiques sont directement ou indirectement intervenues dans le financement du projet<sup>1066</sup>. C'est ainsi que la mise en œuvre des politiques locales de protection de l'environnement fait apparaître l'implication des structures instituées par l'Etat afin d'appuyer les moyens techniques et financiers des collectivités territoriales. Mais les exigences de protection de l'environnement constituant aussi bien un des objectifs prioritaires des politiques de l'Union que celle des Etats, des aides en faveur de la protection de l'environnement sont de ce fait admises de façon encadrée pour éviter l'érosion du principe pollueur-payeur ainsi que la violation du principe de libre concurrence.

D'ailleurs, il importe de préciser que l'Union « œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et

---

<sup>1065</sup> CJCE, 13 mars 2001, aff. C-379/98, Preussen Elektra c/ Schleswig, Rec. CJCE 2001, I, p. 2159

<sup>1066</sup> CJCE, 16 mai 2002, affaire C-482/99, France c/ Commission, Rec. CJCE 2002, I, p. 4397

La protection de l'environnement est perçue alors comme un objectif d'intérêt commun qu'il faudrait prendre en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques sur la base des principes fondamentaux, en particulier le principe pollueur payeur<sup>1068</sup>. Ce principe tend à corriger les inégalités subies par l'environnement et la société. En effet, il est noté que les pollueurs se souciant naturellement de leurs profits, de l'augmentation de la production au détriment de l'environnement sont moins enclins à supporter le coût des atteintes en raison de la difficulté à apprécier le coût des externalités et de l'augmentation du prix des biens produits. Le plus souvent le coût des externalités est répercuté sur les citoyens qui devront supporter le prix de la remise en état initial. C'est alors qu'un dispositif juridique a été mis en place afin d'encadrer l'affectation des fonds publics pour prévenir ou réparer les dommages causés par un pollueur bien déterminé.

Ajoutons, que dans le cadre d'un niveau insuffisant de protection de l'environnement, l'apport de l'Etat peut permettre aux industriels de s'engager dans une dynamique écologique qui ne saurait être possible sans l'appui des pouvoirs publics. Avec l'aide de l'Etat, il est possible d'élaborer une législation plus respectueuse de l'environnement et inciter ainsi les industriels à intégrer l'environnement dans leur décision. La diminution des charges est une méthode d'incitation à l'économie verte en ce sens que l'Etat apporte son soutien à ceux qui sont concernés par l'exigence de conformité à la législation environnementale<sup>1069</sup>.

Par ailleurs, les dérogations apportées aux dispositions de l'article 107 du TFUE, s'appliquent à des domaines ciblés<sup>1070</sup>, notamment dans le domaine agricole<sup>1071</sup>. En outre, pour se conformer au droit de l'UE, les aides d'Etat en matière d'environnement doivent constituer des incitations à la protection de

---

<sup>1067</sup> Article 3 de la version consolidée du traité sur l'Union européenne et traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Journal officiel n° C 326 du 26/10/2012 p. 0001 - 0390

<sup>1068</sup> A. BRUNET, La régulation juridique des questions environnementales et principe de subsidiarité, Gazette du Palais, 12 juin 2004 n° 164, p. 6

<sup>1069</sup> Ligne directrice du 1<sup>er</sup> avril 2008, concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement, JOUE n° C 82 du 1<sup>er</sup> avril 2008.

<sup>1070</sup> Article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JOUE n° 115 du 09/05/2008 p. 0091 - 0092

<sup>1071</sup> Y. PETIT, Agriculture, Répertoire de droit européen 2002, p 229.



l'environnement<sup>1072</sup>. Autrement dit, les mesures d'aides publiques doivent justifier du caractère incitatif de l'aide à l'élaboration ou à la mise en œuvre d'une politique en faveur de la promotion ou de la protection de l'environnement. L'aide doit aboutir à un résultat qui ne saurait être acquis sans l'intervention de l'Etat ou des ressources publiques. L'objectif de cet encadrement est de veiller au changement de comportement du bénéficiaire de l'aide et en même temps limiter les interventions de l'Etat dans les services d'intérêt économique général, intervention qui pourrait facilement fausser la concurrence<sup>1073</sup>.

Le caractère incitatif exigé a pour but de renforcer la protection de l'environnement à travers les instruments d'aides qui favoriseraient le développement de nouvelles techniques de production plus respectueuses de l'environnement, notamment, la production d'énergie à partir des sources renouvelables, le recyclage des déchets... Il s'agira aussi de démontrer les aspects environnementaux auxquels s'attache la nécessité d'une aide.

C'est ainsi qu'on peut considérer comme relevant de la protection de l'environnement, et susceptibles de tomber sous le coup des encadrements successifs, différentes sortes d'actions qui ont pour but la réparation du dommage causé au milieu naturel. Il en est de même des mesures de prévention de ces dommages. En outre, *« nuance significative d'un louable désir d'exhaustivité, l'encadrement de 2008 couvre de plus les actions visant à réduire le risque de telles atteintes. Sont encore qualifiées d'aides à l'environnement les actions qui ont pour objet d'encourager une utilisation rationnelle des ressources naturelles, en ce compris les actions en faveur des économies d'énergie et le recours aux énergies renouvelables »*<sup>1074</sup>.

En tout état de cause, l'aide doit être proportionnée. En d'autres termes, elle doit correspondre au minimum possible qui permettra la réalisation de la protection de l'environnement. Il existe des situations dans lesquelles il est impossible d'évaluer

---

<sup>1072</sup> P. THIEFFRY, L'application du droit communautaire en matière de protection de l'environnement en France, Petites affiches, 31 juillet 2002 n° 152, p. 4

<sup>1073</sup> C. LONDON, Concurrence et environnement : Une entente écologique rationnelle, RTD eur. 2003, p. 267.

<sup>1074</sup> P. THIEFFRY, Le nouvel encadrement des aides d'Etat à l'environnement (2008-2014), Petites affiches, 07 mars 2008 n° 49, p. 4

le montant de l'aide à partir des données tirées des surcoûts. C'est notamment le cas des allègements fiscaux qui doivent, dans ce cas, être le plus sélectifs possible, sans avantages excessifs pour le bénéficiaire. L'objectif est de faire contribuer le pollueur à la réparation des dommages causés à l'environnement. La Commission européenne veille à l'observation des règles européennes édictées en ce sens en exigeant une notification préalablement à l'attribution d'une aide par l'Etat.

### ***B- La notification préalable à la Commission européenne en matière des aides d'Etat à la protection de l'environnement***

En outre, la qualification d'aide d'Etat suffit pour respecter les règles établies par la Commission européenne. En effet, si la mesure d'aide est constitutive d'aide d'Etat, en compensation d'une obligation de service public de façon à créer des avantages ou en assurant l'exécution gratuite d'un service public, elle ne saurait être régulière si elle n'a pas fait l'objet de notification préalable à la commission<sup>1075</sup>. En ce sens, il appartient aux juges nationaux de prendre les mesures nécessaires afin de contraindre à la conformité au droit de l'Union même s'il revient exclusivement à la CJUE de se prononcer sur la compatibilité ou non de l'aide avec le marché commun<sup>1076</sup>.

Il faut préciser que l'apport financier de l'Etat pour réaliser un service public gratuit pourrait constituer une d'aide d'Etat dès lors que la contribution dépasse le coût occasionné plaçant ainsi le bénéficiaire dans une situation plus favorable que ses concurrents<sup>1077</sup>. Tel est d'ailleurs ce qu'affirme le tribunal de l'UE<sup>1078</sup> qui considère que le transfert gratuit de terrains de son patrimoine naturel de la république fédérale d'Allemagne, à des structures chargées de la protection de l'environnement constitue une aide d'État. Dans le cadre de ce transfert gratuit, ces structures étaient autorisées à exercer certaines activités, telles que la vente de bois,

---

<sup>1075</sup> D. RITLENG, Le financement du service public et aide d'Etat, AJDA 2004, p. 1011.

<sup>1076</sup> CJCE 21 nov. 1991, aff. C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Rec. CJCE I-5505, AJDA 1992, p. 253.

<sup>1077</sup> CJCE 20 novembre 2003, GEMO, C-126/01, AJDA 2004, p. 315

<sup>1078</sup> TUE 12 septembre 2013, Aff. T-347/09

les baux de chasse et de pêche ainsi que le tourisme<sup>1079</sup>.

La mise à contribution financière de l'Etat dans le domaine de l'environnement se trouve ainsi confrontée à la règle de notification préalable à la Commission européenne afin de vérifier la compatibilité avec les règles du marché intérieur. C'est dire que la liberté d'intervention financière de l'Etat en matière d'environnement est limitée par la qualification d'aide d'Etat car ceux-ci ne peuvent se permettre de perturber les règles du jeu du marché intérieur. Les restrictions apportées par dérogation aux dispositions de l'article 107 du TFUE garantissent relativement le respect du principe pollueur payeur et veillent à ce que la concurrence soit faussée le moins possible.

Cependant, l'absence de qualification d'aide d'Etat permet l'utilisation des fonds publics pour l'exécution d'une mission de service public sans tenir compte des exigences de la Commission. Pour ce faire, l'intervention financière doit apparaître comme une compensation. Autrement dit, les fonds versés par l'Etat doivent servir de remboursement ou de contrepartie des services rendus par la collectivité pour exécuter une obligation de service public environnemental. Ainsi, une mesure de compensation suppose l'existence préalable d'une obligation de service public pesant sur la collectivité bénéficiaire et l'établissement préalable des paramètres de calcul de la compensation, notamment l'absence de dépassement du montant nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés, l'analyse des coûts qu'une entreprise aurait supportés pour exécuter cette obligation de service public.

De plus, le coût de la compensation ne devrait pas excéder les fonds que la collectivité investit pour assurer la mission de service public dont elle a la charge. Enfin, sur la base d'un calcul effectué à partir de la capacité financière et technique d'une collectivité moyenne, la compensation est déterminée. La réunion de ces quatre conditions a pour portée de dispenser l'Etat à la soumission aux dispositions du traité CE dans la mesure où la compensation par les fonds publics ne fait que replacer la collectivité dans le même niveau que ses concurrents et non de lui accorder des faveurs ou bénéfices qui risqueraient d'affecter le marché intérieur.

---

<sup>1079</sup> C. FLEURIOT, Concurrence : Aide d'Etat et organisation de protection de l'environnement, Dalloz actualité, 23 septembre 2013.

Tel est d'ailleurs ce qui ressort de la jurisprudence Altmark du 24 juillet 2003<sup>1080</sup>. D'ailleurs, les fonds nécessaires à la compensation des coûts découlant du traitement des huiles usagées ne peuvent être qualifiés d'aide d'Etat<sup>1081</sup>.

On note qu'à la suite de la jurisprudence Altmark, une décision de la Commission dispense les compensations de services d'intérêt économique général de la soumission aux dispositions du traité<sup>1082</sup>. C'est alors que les « *compensations accordées aux entreprises dont le chiffre d'affaires total toutes activités confondues est inférieur à 100 millions d'euros et dont le montant annuel pour le service en cause est, lui-même, inférieur à 30 millions d'euros* »<sup>1083</sup> sont dispensées de notification préalable. L'inobservation de seuils fixés par la décision précitée entraînant un surcoût conduit une requalification d'aide d'Etat. Dans ce cas, la Commission effectue un contrôle sur la nature de service public d'intérêt économique général, elle vérifie l'existence d'une erreur d'appréciation car les autorités publiques ont une marge de manœuvre dans la détermination des services publics d'intérêt général.

La vérification porte aussi sur l'existence d'une délégation de service public au bénéficiaire ainsi que sur le respect des obligations découlant de la directive 2005 qui exige l'établissement de comptes séparés pour le bénéficiaire de la compensation chargé d'une mission de service public<sup>1084</sup>. L'objectif recherché par la commission est la garantie de la transparence dans le transfert des ressources publiques. Aussi faut-il ajouter que la contribution financière de l'Etat en faveur de l'environnement peut apparaître à travers le financement des politiques liées à la formation, à l'information notamment, dont le but est d'apporter le maximum d'information, de sensibiliser les citoyens aux enjeux écologiques<sup>1085</sup>.

---

<sup>1080</sup> CJCE, 24 juillet 2003, affaire C-280/00, Altmark Trans GmbH, Rec. CJCE 2003, I, p. 7747. Selon la Cour « les faits à l'origine du litige au principal indiquent que, sans subventions publiques, Altmark ne serait probablement pas en mesure de continuer à exploiter les lignes litigieuses ».

<sup>1081</sup> CJCE, 22 novembre 2001, affaire C-53/00, Ferring c/ ACOSS, Rec. CJCE 2001, I, p. 9067

<sup>1082</sup> Comm. CE, déc. n° 2005/842, 28 nov. 2005, JOUE Novembre 2005

<sup>1083</sup> Article 2 de la déc. n° 2005/842, 28 nov. 2005, JOUE 29 Novembre 2005

<sup>1084</sup> Directive. 2005/81/CE, 28 nov. 2005, JOUE du 29 Novembre 2005.

<sup>1085</sup> Lignes directrices du 1<sup>er</sup> avril 2008 concernant les aides d'État à la protection de l'environnement, JOUE n° C 82 du 1<sup>er</sup> avril 2008.

On retient alors, que les incitations financières de l'Etat en matière d'environnement se trouvent ainsi sous la surveillance de l'Union car la limite entre une compensation et une aide d'Etat est difficilement atteinte. En effet, si les Etats disposent d'une liberté de financement des politiques de protection de l'environnement, en les qualifiant notamment de service public pour échapper au droit de l'UE, celui-ci, pour veiller aux principes énoncés, exerce un contrôle sur le service public ainsi qualifié d'une mission, les Etats devant s'assurer de la clarté de la mission de service public environnemental, sachant que la protection de l'environnement trouve ses principaux fondements dans le droit de l'UE. On rappellera l'exigence de précision dans l'identification par le législateur, d'une activité de service public<sup>1086</sup>.

Ainsi, la manifestation d'une prérogative de puissance publique suffit à écarter la qualification d'aide d'Etat car l'aide s'apparenterait à une activité non économique non susceptible de fausser la concurrence<sup>1087</sup> dans la mesure où les opérations de maintien de l'ordre public écologique ne relèvent pas de l'ordre de l'économie, de la règle du marché économique<sup>1088</sup>. Il faudrait alors procéder, pour une qualification d'aide d'Etat, à une distinction entre les missions à caractère d'intérêt général dont l'Etat s'assure de la gestion et les missions d'intérêt économique dont le droit de l'Union cherche à encadrer le financement. Les interventions de l'Etat devraient traduire la mise en œuvre de l'autorité publique pour que le financement soit considéré comme une activité d'intérêt général<sup>1089</sup>. Dans le domaine de l'environnement, les aides liées à la survenance d'une calamité naturelle bénéficient d'une dérogation à l'interdiction des aides d'Etat.

Alors sont compatibles avec le marché intérieur, les aides destinées à réparer les atteintes à l'environnement causées par des calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires. C'est ce que prévoit l'article 107 du traité sur l'UE.

---

<sup>1086</sup> CJCE 23 octobre 1997, Commission c/ France, C-159/94, Rec. I-991, pts 68 et 69. Dans cette affaire, le juge a refusé «d'englober dans la notion de service d'intérêt économique général confié à EDF et GDF des obligations en matière d'environnement et d'aménagement du territoire, dès lors qu'elles n'étaient pas spécifiques à ces entreprises».

<sup>1087</sup> CJCE, 18 mars 1997, affaire C-343/95, Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG), Rec. CJCE 1997, I, p. 6227

<sup>1088</sup> Décision de la Commission n° C(2005)4204, 9 nov. 2006, concernant la mesure mise à exécution par la France en faveur des Mines de potasse d'Alsace, JOUE 24 Mars 2007.

<sup>1089</sup> Comm. Déc. n° 2001/663, 15 juin 2001, Éco-Emballages, JOCE 31 Aout 2001

On peut faire entrer dans la catégorie de calamité naturelle, les avalanches, les tremblements de terre, les glissements de terrain, les inondations, les troubles internes, les guerres, les incendies, les catastrophes nucléaires<sup>1090</sup>. Mais il ne peut être pris en compte, la sécheresse, la pluie, le gel, la grêle, la glace...

Mais si les compensations échappent à la règle de notification à la commission, d'autres aides étaient exclues. Il s'agit des exclusions liées à la non-conformité du bénéficiaire aux exigences communautaires ainsi que les allègements fiscaux. Partant de l'idée selon laquelle une aide d'Etat doit conduire à une protection plus élevée de l'environnement, les aides destinées à la conformité aux règles de l'UE sont exclues. En effet, selon l'encadrement 2001 des aides d'Etat pour la protection de l'environnement, une telle aide à la conformité n'apporterait pas de faveur à une protection plus élevée de l'environnement<sup>1091</sup>.

De plus, « *nul n'est censé ignorer la loi* ». Les bénéficiaires se doivent dans tous les cas, de se conformer aux normes communautaires. Mais avec l'encadrement de 2008, l'Etat peut allouer des fonds pour aider à la mise en conformité anticipée avec des règles communautaires. Cette posture se justifie par la possibilité de favoriser le respect du droit européen de l'environnement car se conformer au droit européen avant son entrée en vigueur suppose une adaptation aux évolutions juridiques et une intégration efficace des préoccupations environnementales dans les décisions. En effet, anticiper sur les mesures de prévention contre les pollutions ne peut que contribuer à la baisse des émissions polluantes grâce à l'aide accordée par l'Etat sans laquelle ce résultat ne saurait acquies<sup>1092</sup>.

Aussi, en ce qui concerne les allègements fiscaux, le fait de permettre à un bénéficiaire de se soustraire de ses obligations liées à la fiscalité environnementale constitue une aide d'Etat. Cependant, pour des raisons de compétitivité découlant de l'absence d'harmonisation de la fiscalité dans le marché intérieur, des allègements fiscaux sont possibles afin d'éviter l'accroissement des charges

---

<sup>1090</sup> F. G. TREBULLE, L. FONBAUSTIER, Réflexion autour de la loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels, RDI 2004, p. 23.

<sup>1091</sup> CE, Encadrement communautaire des aides d'Etat à la protection de l'environnement de 2001, JOUE 3 février 2001.

<sup>1092</sup> CE, Encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement, adopté par la Commission le 23 janvier 2008, pas encore publié au JOUE.

produites par la mise en application du principe pollueur-payeur. Pour autant, on trouve des allègements fiscaux tels que des allègements d'écotaxe et des allègements d'imposition générale. Même si des allègements d'écotaxe sont admis, ils devraient respecter le minimum de taxation imposé par le droit de l'Union à travers la directive la directive n° 2003/96 du 27 octobre 2003<sup>1093</sup>.

Lorsqu'un minimum fiscal est imposé, un allègement intégral est exclu car non conforme au droit de l'Union<sup>1094</sup> qui fait prévaloir un minimum de financement des mesures de dépollution dont le bénéficiaire serait responsable<sup>1095</sup>. Mais toutes les taxes ne sont pas encadrées par le droit de l'UE. Dans ce cas, il faudrait justifier des caractères nécessaire et proportionné de l'aide. La nécessité s'analyse à partir des coûts de production qui se verront élevés avec le paiement de la taxe d'environnement<sup>1096</sup>. L'aide est alors nécessaire, si l'allègement conduit à maintenir le chiffre d'affaires sans faire supporter les charges aux usagers.

Est possible l'allègement fiscal par lequel le bénéficiaire, notamment, s'engage à modifier son comportement de nature à arriver au même résultat que celui recherché par le paiement de la taxe. C'est alors que les allègements de régimes généraux d'imposition vont échapper à la qualification d'aide d'Etat s'ils sont accessibles à tous les assujettis. Il en serait ainsi pour le crédit d'impôt accordé à un propriétaire qui s'engage dans des travaux d'isolation des immeubles. Il en est de même, pour un usage propre ou personnel, des travaux relatifs aux installations servant à la production d'énergie à partir de sources d'énergie renouvelable. Ces appuis financiers de l'Etat ne se présentent pas comme des aides d'Etat dans la mesure où ils ne sont sélectifs. Mais dans les domaines le plus enclins à produire des résultats favorables à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie, il est opportun de permettre des facilités, des incitations, notamment des allègements<sup>1097</sup>.

---

<sup>1093</sup> Directive n° 2003/96 du conseil du 27 octobre 2003, restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, JOUE du 31 octobre 2003.

<sup>1094</sup> CAA de Paris 23 janvier 2006 n°04PA01092, AJDA 2006, p. 766.

<sup>1095</sup> M. -C. BERGERES, De quelques difficultés liées aux régimes fiscaux constitutifs d'aides en droit communautaire, Recueil Dalloz 2002, p. 2394

<sup>1096</sup> G. ECKERT, J. Ph. KOVAR, Entreprises publiques, Répertoire de droit européen, Septembre 2011.

<sup>1097</sup> P. THIEFFRY, Le nouvel encadrement des aides de l'Etat à l'environnement (2008-2014), Petites affiches, 07 mars 2008 n° 49, P. 4.

Mais il est utile de savoir que la taxe de façon générale peut être constitutive d'aide environnementale lorsque son produit, recouvré selon les règles de la fiscalité, est affecté au financement des politiques de promotion ou de protection de l'environnement<sup>1098</sup>. Pour ce faire, il faut que la taxe soit établie pour satisfaire les besoins de financement des politiques de l'environnement. L'absence de lien suffit à écarter la qualification d'aide d'Etat pour l'environnement. En effet, la CJCE considère que le financement des services publics ne saurait être regardé comme étant une aide d'Etat mais l'aide apportée par l'Etat doit être proportionnée au coût du service. En revanche, lorsque le financement qui tombe sous le coup de l'article 107 du TFUE consiste en une taxe, non seulement l'affectation mais encore la perception de la taxe relèvent de la notion d'aide d'Etat dont différentes catégories existent en matière d'environnement<sup>1099</sup>.

## **II- Les différentes catégories d'aide d'Etat en matière d'environnement**

L'application du principe pollueur-payeur apparaît plus souvent peu propice à la compétitivité<sup>1100</sup> et donc moins favorable à l'amélioration des conditions de vie des populations. Référence faite à la Charte de l'environnement, la mise à contribution de l'Etat dans le domaine de l'environnement par les collectivités territoriales met en évidence la promotion du développement durable<sup>1101</sup>. C'est ainsi que la diversité des secteurs de l'environnement fait apparaître une multitude d'aides notamment celles relatives à la dépollution de l'environnement (A) et dans le domaine de l'énergie (B), dont les finalités résident dans la poursuite des objectifs de réduction des pollutions et nuisances afin d'atteindre un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement<sup>1102</sup>.

---

<sup>1098</sup> CJCE 27 novembre 2003, Enirisorse, C-34 à 38/01

<sup>1099</sup> D. RITLENG, Financement du service public et aides d'Etat, AJDA 2004, p. 1011.

<sup>1100</sup> O. PEIFFERT, La protection de l'environnement et principe d'égalité RFDA 9 mai 2011, p. 319.

<sup>1101</sup> Article 6 de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JORF n°0051 du 2 mars 2005 p. 3697.

<sup>1102</sup> Article 3 du traité sur l'Union européenne, Journal officiel n° C 326 du 26 octobre 2012. p. 0001 - 0390



## *A- Les aides d'Etat à la dépollution de l'environnement*

Les pollutions portent gravement atteinte à l'environnement surtout dans le domaine de l'eau, de l'air et du sol. Aussi, les nécessités de la santé humaine et de l'environnement entrent en contradiction avec le développement des pollutions<sup>1103</sup>. Dans la dynamique de lutte contre les pollutions et pour préserver l'environnement, les collectivités territoriales bénéficient de l'apport financier de l'Etat à travers ses agences chargées des politiques de protection de la nature.

Prévenir les atteintes devient pour les gestionnaires locaux de l'environnement un défi majeur. Pour y parvenir, la mission de gestion amène à s'interroger sur la conformité des entreprises exploitant des installations, ouvrages ou autres équipements aux exigences de qualité environnementale. Il n'y aura pas d'excès de protection de l'environnement. Les collectivités territoriales investissant dans l'amélioration des conditions environnementales sans se soumettre à une exigence quelconque du droit en vigueur bénéficient d'aides relatives aux investissements pour renforcer la qualité du produit afin de réduire les dommages environnementaux<sup>1104</sup>. En effet, les aides au dépassement aux normes obligatoires conduisent les acteurs locaux à promouvoir l'adaptation anticipée aux normes qui ne sont pas encore entrées en vigueur.

C'est d'ailleurs ce qui apparaît à la lecture des lignes directrices de 2008 concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement<sup>1105</sup>. Ainsi est éligible aux aides d'Etat, l'application de normes plus sévères en faveur du renforcement de la lutte contre les pollution et nuisances<sup>1106</sup>. C'est ainsi que les fonds versés aux collectivités territoriales par les structures étatiques peuvent être destinés, notamment pour assurer la sécurité publique, à financer les initiatives anticipatrices de la survenance d'accident sans qu'aucune obligation ne l'impose dès lors que le danger est imminent. Anticiper sur une atteinte en s'imposant des restrictions non

---

<sup>1103</sup> A. VAN LANG, La protection des populations contre les fibres d'amiante passée au crible de la Charte de l'environnement, RDI 2014, p. 331.

<sup>1104</sup> P. THIEFFRY, L'application du droit communautaire en matière de protection de l'environnement en France, Petites affiches, 31 juillet 2002 n° 152, p. 4

<sup>1105</sup> Lignes directrices du 1er avril 2008 concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement, JOUE n° C 82, 1er avril 2008, p. 1

<sup>1106</sup> P. THIEFFRY, Aides d'Etat, JurisClasseur Europe traité, fasc. 1920.

réglementaires est une preuve de bonne volonté, d'un militantisme en faveur de la préservation de l'équilibre biologique.

On retrouve cette dynamique d'aide au dépassement de normes obligatoires pour les collectivités dans le financement des politiques de gestion des déchets. En effet, pour promouvoir le recyclage et la valorisation des déchets, les investissements locaux sont cofinancés par l'Etat. Il en est de même dans le domaine de l'assainissement avec les projets d'équipement d'une installation d'épuration dont l'objectif est d'offrir plus de garantie de précaution permettant la réutilisation des eaux usées. Aussi les politiques de lutte contre les pollutions des sols, de l'eau et de l'air attirent fortement l'attention des structures étatiques<sup>1107</sup>. Dans la mesure où il est préférable d'investir dans la prévention car les dommages peuvent paraître irréversibles, tout projet qui vise à anticiper sur les normes est accompagné dans le financement de l'exécution des travaux nécessaires. Il peut s'agir des financements pour réduire au maximum les nuisances sonores, qu'il s'agisse d'installations d'un dispositif dont la seule finalité est d'aller au-delà des normes régissant les seuils de vibration ou du bruit.

Aussi faudrait-il savoir que le coût élevé de la dépollution des sites et sols entraîne la défaillance de l'exploitant. C'est ainsi que les collectivités territoriales, face à l'enjeu de l'étalement urbain et la conservation des surfaces agricoles, procèdent à la dépollution de l'espace afin de les reconvertir en site favorable à l'habitation ou autre. C'est alors que 3 549 sites pollués ont été dénombrés en 2004 dont 840 restent sous contrôle, 1 317 font l'objet de traitement dans le respect de prescriptions. 293 sites et sols affectés suivent un traitement sans aucune limite<sup>1108</sup>. L'ampleur des investissements nécessaires à la dépollution peut conduire les collectivités territoriales à la réticence dans la mise en œuvre d'un projet d'aménagement et de développement du territoire. Mais les missions de protection de l'environnement assurées par les agences de l'environnement rendent la réalisation des investissements possible grâce à l'aide financière importante pour

---

<sup>1107</sup> A. MET-DOMESTICI, Aides d'Etat, service public et droit communautaire, AJDA 2006, p. 1881.

<sup>1108</sup> Inventaire des sites et sols pollués, Lamy assurance 2014.

entrer en cohérence avec les objectifs de reconquête de l'espace urbain<sup>1109</sup>.

L'aide financière accordée aux collectivités territoriales favorise la réduction de la pollution de l'air dans la mesure où elle permet de renforcer, de densifier la population urbaine limitant ainsi l'émission de gaz à effet de serre sur un périmètre plus étendu. En outre, la mise à contribution de l'Etat dans les projets de dépollution des friches urbaines demeure indiscutablement efficace dans la mesure où cette intervention financière permet d'appréhender le projet dans sa globalité en traitant les problèmes liés au transport, à la gestion des déchets, des sols, à la pollution des eaux, une occasion aussi pour développer la mixité sociale et promouvoir la performance de l'énergie dans les bâtiments à construire<sup>1110</sup>.

La contribution financière de l'Etat est encore ressentie à travers la mise en œuvre des objectifs de réduction des déchets à travers le mécanisme du tri, la promotion du recyclage et la revalorisation<sup>1111</sup>. Aussi, on note la contribution des agences de l'Etat au financement des études de faisabilité, des missions de diagnostic ou pré diagnostic, au financement d'acquisition d'équipement destinés à l'amélioration de la gestion des déchets et à l'innovation des installations de stockage et à l'élimination des déchets dangereux. En outre, il s'agit pour les collectivités ou groupements de collectivités de procéder à l'étude approfondie avec les moyens financiers et techniques nécessaires qui précède tout investissement relatif à la prévention, préparation en vue du réemploi, recyclage, valorisation matière, valorisation énergétique et élimination<sup>1112</sup>.

La mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a favorisé le renforcement des fonds dont la finalité réside dans la poursuite des objectifs de prévention et d'élimination des déchets<sup>1113</sup>. On peut dire que la mise à contribution de l'Etat dans

---

<sup>1109</sup> P. SOLER-COUTEAUX, Le renforcement des outils de lutte contre la consommation foncière et l'étalement urbain, RDI 4 juillet 2014, p. 376.

<sup>1110</sup> M. BOUTONNET, M. MEKKI, Plaidoyer en faveur des responsables de la dépollution immobilière, Dalloz 2013, p. 1290.

<sup>1111</sup> M. BACACHE, Déchets : Notion, prévention, réduction, sanction, RTD civ. 15avril 2011, p. 188

<sup>1112</sup> Article 46 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179 du 5 août 2009 p. 13031.

<sup>1113</sup> K. BRANELLEC, Le financement du service public d'élimination des déchets AJCT 2011, p. 222.

le domaine des déchets conduit à des résultats efficaces. En effet, elle vise à optimiser les installations de tri et de recyclage, à moderniser le service public de collecte et les déchèteries, à diminuer et valoriser les déchets de chantier dont les collectivités territoriales assurent la maîtrise d'ouvrage. Les moyens financiers de l'Etat permettent aussi l'amélioration des performances des installations de collecte et de valorisation de bio-déchets. Aussi s'agit-il d'un mécanisme incitatif conduisant les usagers du service public de collecte et des déchèteries de produire moins de déchets grâce à une tarification qui vise à agir sur leur comportement.

Il faut ajouter que les aides d'Etat allouées aux collectivités territoriales pour les besoins de gestion des déchets permettent une vision globale sur les pollutions existant sur l'étendue de la collectivité grâce aux plans ou programmes de prévention pilotés par les structures déconcentrées. Le concours de l'Etat à la protection de l'environnement contre les déchets se manifeste par l'aide aux collectivités territoriales dans les procédures d'information et de suivi des installations de traitement. Par ailleurs, les aides d'Etat allouées aux collectivités ou groupements de collectivités sont calculées en tenant compte des actions concernées. Ainsi le taux peut varier selon les actions entreprises par les collectivités territoriales ou sur la base d'une aide forfaitaire<sup>1114</sup>.

Aussi, faudrait-il préciser les aides accordées aux collectivités, dans le cadre de la lutte contre la pollution en application du principe de précaution. En effet, le risque de pollution, de l'air, de l'eau, du sol peut conduire une collectivité à aspirer à la relocalisation d'une installation ou industrie dont la finalité est de réduire l'impact de la pollution sur l'environnement. Cette volonté conservatrice de l'intérêt environnemental fait appel au concours financier de l'Etat afin de mener des actions de prévention contre les risques d'accident<sup>1115</sup>. On peut noter des accidents ayant une forte incidence sur l'environnement et la santé humaine qui justifient que

---

<sup>1114</sup> ADEME, L'offre de l'ADEME aux collectivités, Dispositif de soutien de l'ADEME au Grenelle Déchet.

<sup>1115</sup> directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, JO L 10 du 14 janvier 1997, p. 13, modifiée par le Règlement (CE) n° 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil du 29 septembre 2003 portant adaptation à la décision 1999/468/CE du Conseil des dispositions relatives aux comités assistant la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution prévues dans des actes soumis à la procédure visée à l'article 251 du traité CE, JO L 284 du 31.10.2003, p. 1

les collectivités fassent recours aux ressources de l'Etat pour éviter la survenance de dommages ou limiter les dégâts sur l'environnement.

L'Etat contribue à rétablir l'équilibre écologique avec une garantie que ses aides poursuivent des buts environnementaux. Pour ce faire un accord est établi entre la collectivité et l'entreprise s'engageant à ne pas se détourner des objectifs de protection de l'environnement<sup>1116</sup>. Il peut s'agir d'une relocalisation pour, préserver la qualité de l'air, de l'eau, des sols mais aussi la lutte contre les déchets et le bruit<sup>1117</sup>. En outre, la relocalisation intervient à la suite d'une décision administrative ou judiciaire entraînant la mise hors d'état de nuire de l'entreprise. On constate que nombreuses sont les entreprises qui bénéficient des aides publiques pour ainsi déplacer la pollution vers des sites présentant un danger moindre pour l'environnement et santé humaine.

Il s'agit d'une stratégie de mise en conformité avec les exigences de protection de l'environnement notamment en Europe. Cette technique d'incitation financière est par ailleurs contestable dans la mesure où l'implantation de l'entreprise dans un autre site n'a pas pour véritable objectif la protection de l'environnement. En effet, une autre facette résulte des aides à la délocalisation : polluer sans subir des contraintes financières destinées à la protection de l'environnement. Il est juste question d'un déplacement des déchets, de la contamination des eaux, du déplacement des sources de pollution atmosphérique. Alors que la protection de l'environnement devrait être considérée comme l'intérêt général de la communauté internationale, les aides d'Etat à la relocalisation contribuent à limiter la portée du principe pollueur-payeur car non seulement les dépenses des industries liées à la production ne vont plus subir les écotaxes mais aussi on assiste au développement de la production des déchets<sup>1118</sup>.

Dans cet ordre d'idée, il convient de citer les aides d'Etat qui prennent la forme

---

<sup>1116</sup> M. KARPENSCHIF, Le contrat au service des politiques publiques : « Contrat public et Union européenne », RFDA 2014, p. 418.

<sup>1117</sup> CEDH 2 novembre 2006 n° 59909/00, Dalloz 2007, p. 1324.

<sup>1118</sup> O. PEIFFERT, Contribution de la cour de justice de l'Union européenne à la définition du principe du pollueur-payeur, RTD eur. 21 mai 2012, p. 53

d'une exonération environnementale<sup>1119</sup>. Cette formule consiste pour les collectivités territoriales à exonérer certaines catégories d'entreprise de la taxe environnement devant couvrir les charges occasionnées par la dépollution de l'environnement<sup>1120</sup>. Les aides versées par l'Etat aux collectivités vont ainsi inciter les exploitants ou industriels à adopter un comportement respectueux de l'environnement en utilisant par exemple de l'énergie produite à partir des sources d'énergie renouvelable<sup>1121</sup>. On peut aussi citer les allègements fiscaux pour les entreprises de production et de traitement de déchets recyclables. Cette démarche a pour but de maintenir la compétitivité des entreprises sur le marché, de sorte qu'elles ne subissent pas les conséquences des investissements liés à la prise en compte de l'environnement<sup>1122</sup>.

On aperçoit avec le Grenelle de l'environnement, l'affirmation d'une volonté d'inciter les pollueurs à se conformer à la réglementation en réduisant les charges fiscales qui pèsent sur elles pendant une durée limitée ou avec des amortissements. C'est dans le même registre que s'inscrivent les concours de l'Etat dont le produit découle de l'établissement d'une taxe. L'Etat crée une taxe qui a pour finalité de contribuer au financement des politiques locales de protection de l'environnement. L'enjeu est énorme avec les conséquences du changement climatique qui encourage les aides d'Etat dans le domaine de l'énergie pour lutter contre les émissions de CO<sub>2</sub>.

### ***B- Les aides d'Etat dans le domaine énergétique***

La lutte contre le changement climatique constitue un des objectifs majeurs du Grenelle de l'environnement<sup>1123</sup>. La France poursuit l'objectif de devenir *« l'économie la plus efficiente en équivalent carbone de l'UE d'ici à 2020. Pour cela, elle contribuera à la réalisation de l'objectif de réduction d'au moins 20 %*

---

<sup>1119</sup> CJCE 15 mars 1994, Dalloz 1994, p. 92.

<sup>1120</sup> C. DEVES, Les exonérations fiscales, Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 8(Folio4192), mars 2009.

<sup>1121</sup> P. VILLENUEVE, Aides des collectivités et droit de l'Union européenne-Essai d'une définition des aides d'Etat, AJCT 2014, p. 470.

<sup>1122</sup> P. ARTUS, Prélèvements obligatoires, quels effets sur l'économie ? Quelles pistes de réforme ? Droit social 1997, p. 219.

<sup>1123</sup> J. BOURRINET, La stratégie européenne d'adaptation au changement climatique, Petites affiches, 22 avril 2008 n° 81, p. 91

*des émissions de gaz à effet de serre de l'UE à cette échéance, cet objectif étant porté à 30 % pour autant que d'autres pays industrialisés hors de l'UE s'engagent sur des objectifs comparables et que les pays en développement les plus avancés apportent une contribution adaptée*<sup>1124</sup>». Elle s'engage aussi à apporter son appui à la conclusion des accords internationaux relatifs à la lutte contre les émissions polluantes. C'est alors une occasion pour la France de participer à la satisfaction de l'objectif consistant à améliorer de 20%. Dans cette démarche de lutte contre le changement climatique, au moins 23% de la consommation énergétique devront d'ici 2020, représenter la part des énergies renouvelables. La lutte contre le changement climatique a favorisé le développement des instruments en Europe notamment le « paquet climat-énergie » dont l'objectif se résume en 3 fois 20 en 2020. Cet objectif suppose d'ici 2020, la réduction de 20% des émissions de GES par rapport à 1990. Il consiste aussi à l'amélioration de l'efficacité énergétique de 20% et réussir le pari de 20% d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie (avec une proportion de 10% de carburant)<sup>1125</sup>.

Mais il est évident que la part de la production d'énergie renouvelable demeure très faible avec un taux avoisinant 18%<sup>1126</sup>. Mais le domaine de l'énergie est connu pour le lourd poids de ses investissements, en plus de l'absence de productivité immédiate. En d'autres termes, les résultats dans le domaine de l'énergie sont attendus dans le long terme. C'est d'ailleurs ce qui justifie les planifications et la poursuite de l'objectif de stabilisation de la consommation<sup>1127</sup>. Les aides d'Etat en matière d'environnement luttent ainsi contre la dépendance énergétique qui a des incidences néfastes pour l'environnement<sup>1128</sup>.

Par ailleurs, la réalisation de cet objectif fait apparaître la contribution des collectivités territoriales à travers des investissements nécessaires à la réduction de

---

<sup>1124</sup> Article 2 de la loi 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179 du 5 août 2009 p. 13031

<sup>1125</sup> Y. PETIT, Droit de l'environnement, Domaines et réglementation, La documentation française, p. 22.

<sup>1126</sup> <http://www.usinenouvelle.com/article/la-france-consomme-plus-d-energie-renouvelable-et-plus-de-charbon.N234860>

<sup>1127</sup> M. WEMAËRE, D. GRIMEAUD, La promotion des énergies renouvelables à l'aune du droit communautaire des aides d'Etat, Gazette du Palais, 19 janvier 2006 n° 19, p. 23

<sup>1128</sup> C. BARTHELEMY, La loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique et les collectivités locales, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 36, 5 Septembre 2005, p.1310

la consommation énergétique et la prévention des émissions de gaz à effet de serre. C'est alors que les communes et structures intercommunales exploitant ou faisant exploiter ou aménageant une nouvelle installation hydroélectrique d'une puissance *« maximale de 8 000 kVA (puissance maximale des machines électrogènes susceptibles de fonctionner simultanément), une nouvelle installation utilisant les autres énergies renouvelables, toute nouvelle installation de valorisation énergétique des déchets ménagers ou assimilés, ou encore toute nouvelle installation de cogénération ou de récupération d'énergie provenant d'installations visant l'alimentation d'un réseau de chaleur<sup>1129</sup> »* peuvent prétendre à l'aide de l'Etat.

Les collectivités territoriales ou groupements de communes qui produisent de l'énergie verte bénéficient d'une aide d'Etat sous forme d'obligation d'achat imposée à EDF et aux DNN (distributeurs non nationalisés) qui se doivent d'acheter l'électricité verte produite<sup>1130</sup>. Elles peuvent aussi bénéficier du financement de l'Etat pour se doter d'infrastructures nécessaires à la recharge de véhicules électriques<sup>1131</sup>. Mais il est utile de préciser qu'il existe un retard dans le développement des véhicules hybrides ou électriques par rapport à des pays comme les Etats-Unis ou le Japon. En effet, les réserves des constructeurs français sur ce produit ont influencé les politiques et ont occasionné le retard dans le développement de la construction des véhicules qui ne présentent pas de danger pour l'environnement.

En tout état de cause, les collectivités territoriales peuvent être éligibles à des aides destinées à l'achat de véhicules moins polluants. Cette intervention de l'Etat a pour but d'inciter à atteindre les objectifs environnementaux face à la défaillance du marché. Par ailleurs, les politiques locales de promotion de l'efficacité et de la performance énergétique à travers la cogénération se trouvent dans ce cadre favorisées notamment du fait de la qualité et de la quantité de chaleur qui en découle pouvant servir à alimenter le réseau de chauffage urbain, qui demeure

---

<sup>1129</sup> Article L2224-32 du code général des collectivités territoriales.

<sup>1130</sup> P. THIEFFRY, Aides des collectivités et droit de l'Union européenne : L'achat d'électricité d'origine éolienne, une aide d'Etat en pleine tourmente, AJCT 2014, p. 487.

<sup>1131</sup> M. GUYOMAR, Ouvrage public et service public d'électricité, RFDA14 mai 2010, p. 557.



moins dangereux pour l'environnement que le chauffage individuel<sup>1132</sup>.

Mais l'ampleur des investissements conduit les collectivités à faire appel à l'Etat afin d'inciter les initiatives vers les systèmes moins consommateurs d'énergie<sup>1133</sup>.

C'est ainsi que les fonds alloués aux collectivités territoriales sont parfois destinés à la production de chaleur à partir de sources d'énergie renouvelable comme l'avait préconisé d'ailleurs la loi Grenelle II, en apportant un soutien conséquent aux communes et EPCI dans leurs projets de réduction de la consommation d'énergie, notamment sur les chauffages urbains. En outre, les collectivités peuvent exiger le raccordement de toute nouvelle installation au réseau de chauffage urbain classé, autrement dit le réseau de chauffage est alimenté en grande partie de la chaleur non nuisible à l'environnement.

Ajoutons que la mise en œuvre des objectifs du Grenelle de l'environnement liés à la réduction de la consommation d'énergie conforte les aides d'Etat afin de parvenir à un résultat compatible avec les exigences européennes<sup>1134</sup>. Ainsi, l'objectif pour les Etats est de réussir à atteindre 21% de consommation d'électricité verte sachant que les capacités des sources d'énergie renouvelable demeurent sous exploitées. L'Etat intervient pour faciliter aux collectivités territoriales l'engagement vers des énergies renouvelables en contribuant au financement des études de faisabilité et à l'installation d'équipements nécessaires<sup>1135</sup>.

Par ailleurs, l'exercice des compétences des collectivités dans le domaine de l'énergie fait subsister les problèmes liés à l'investissement auxquels elles doivent se confronter pour répondre au besoin du service public d'électricité et

---

<sup>1132</sup> L'efficacité énergétique pour revenir sur le trajet de l'objectif 2020 : Des obligations plus rigoureuses pour les Etats membres, les bâtiments publics et les distributeurs d'énergie et une série de mesures pour améliorer le fonctionnement du marché de l'énergie, RTD Eur. 2013, p. 416.

<sup>1133</sup> CJUE 19 décembre 2013, AJDA 2014, p. 926.

<sup>1134</sup> Directive 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité, Journal officiel n° L 283 du 27 octobre 2001 p. 0033

<sup>1135</sup> G. BOUQUET, Les mécanismes de soutien de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables à l'épreuve des articles 87 et 88 du traité relatif aux aides d'Etat, AJDA 2006, p. 697.

lutter contre la fracture énergétique entre les zones rurales et urbaines<sup>1136</sup>. C'est ainsi que l'autorité organisatrice du service de distribution d'électricité se voit octroyer des aides pour la réalisation des ouvrages prévus l'article L. 322-6 du code de l'énergie dans laquelle elle joue le rôle de maître d'ouvrage. Le maître d'ouvrage dispose ainsi la possibilité de bénéficier des aides pour le financement des travaux visant non seulement à satisfaire la production et la demande en électricité à partir des sources d'énergie renouvelable mais aussi à l'implantation des équipements nécessaires à la production de proximité<sup>1137</sup>.

Le ministère de l'écologie a procédé à l'identification des projets d'investissement dont la réalisation présente l'Etat comme premier contribuable au financement du service public de distribution d'électricité en intervenant dans un programme "principal". Ce programme concerne l'extension et le renforcement des réseaux basse tension, notamment un programme "environnement" visant à améliorer l'esthétique des réseaux. C'est aussi un programme de "sécurisation" destiné à résorber les lignes aériennes basse tension en fils nus et un programme spécial "MDE - Sites isolés" dont le but est de maîtriser *« la demande d'électricité et la production de proximité au moyen d'énergies renouvelables (ou autres dans les collectivités d'outre-mer) pour éviter des renforcements de réseaux plus coûteux. L'intervention de l'Etat est prévue dans un programme spécial "DUP - intempéries" notamment dans le cadre de l'amélioration des réseaux de distribution des communes traversées par des lignes à très haute tension et le renforcement des ouvrages de distribution endommagés par des intempéries »*<sup>1138</sup>.

La possibilité de mise en contribution des ressources étatiques est réaffirmée dans le code de l'énergie afin de faciliter les actions locales relatives à des aménagements, travaux de renforcement de la sécurité du réseau de distribution, l'extension de la desserte du réseau, ou encore le renforcement du réseau dans le but d'éviter l'élargissement de celui-ci<sup>1139</sup>. Les investissements dans le domaine de

---

<sup>1136</sup> B. Le BAUT-FERRARESE, D. LANDBECK, La loi sur l'énergie du 13 juillet 2005 et les énergies renouvelables, AJDA 2006, p. 189.

<sup>1137</sup> Article L2224-31 du CGCT

<sup>1138</sup> Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/L-electrification-rurale-et-le.html>§.

<sup>1139</sup> Article L322-6 du code de l'énergie.

l'énergie se trouvent en partie financés à l'aide du fonds d'amortissement des charges d'électrification. Ce dernier, institué par la loi du 31 décembre 1936, est essentiellement alimenté par des contributions d'EDF, puis ERDF lors de la filialisation au 1<sup>er</sup> janvier 2008 de l'activité de réseaux au sein du groupe EDF SA et permet de financer une part des investissements nécessaires<sup>1140</sup>. D'ailleurs le législateur a conforté cette affirmation en précisant que ceux qui gèrent les réseaux publics de distribution doivent verser une participation financière contribuant ainsi à la réalisation des investissements des collectivités territoriales destinés à l'électrification des zones rurales. En outre, le montant de cette participation est établi chaque année par le ministre du budget et celui de l'énergie<sup>1141</sup>.

On remarquera en 2011 que les prélèvements destinés à alimenter le Fonds d'amortissement « *des charges d'électrification pour l'année 2011, opérés en fonction du nombre de kilowattheures distribués à partir des ouvrages exploités en basse tension par les gestionnaires de réseaux publics de distribution, sont calculés en appliquant les valeurs suivantes : 0,175 centime d'euro par kilowattheure pour la valeur maximale (applicable dans les communes urbaines), 0,035 centime d'euro par kilowattheure pour la valeur minimale (applicable dans les communes rurales)*<sup>1142</sup> ». Le montant des charges susceptibles d'être subventionné par les aides d'Etat est inférieur ou égal à 80% des dépenses<sup>1143</sup>.

Force est de constater que la protection de l'environnement suppose une connaissance et une maîtrise des données scientifiques<sup>1144</sup>. Mais l'absence de moyens suffisants conduit les collectivités à s'alimenter dans les caisses de l'Etat pour financer les études environnementales précédant la réalisation d'un projet territorial. C'est le cas des aides d'Etat aux études environnementales. Ces dernières consistent à évaluer les risques découlant de la réalisation d'un projet

---

<sup>1140</sup> Taxe sur la consommation finale d'électricité et FACE, Lamy Gestion et Finances des collectivités territoriales.

<sup>1141</sup> Article L 2224-6 du code général des collectivités territoriales.

<sup>1142</sup> Article 1<sup>er</sup> arrêté du 19 décembre 2011 relatif à la contribution annuelle des gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité au Fonds d'amortissement des charges d'électrification pour l'année 2011, NOR EFIR1134926A.

<sup>1143</sup> Annexe 1 de l'arrêté du 27 mars 2013, pris en application du décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale (NOR : DEVR1305608A), JO du 9 avril 2013.

<sup>1144</sup> M.-C. BERGERES, De quelques difficultés liées aux régimes fiscaux constitutifs d'aides en droit communautaire, Dalloz 2002, p. 2394.

d'équipement ou de programmation dont la mise en œuvre présente des intérêts contradictoires avec les besoins de préservation de la qualité de l'environnement.

Ainsi pour l'élaboration des plans, programmes ou schémas, les collectivités territoriales, pour financer le pré-diagnostic, le diagnostic et l'étude de faisabilité des plans de gestion de l'environnement et des documents d'urbanisme s'accordent le bénéfice des fonds de l'Etat pour réussir les évaluations environnementales. Il peut s'agir des dotations ou des subventions ponctuelles de l'Etat. Mais l'Etat concourt, dans le cadre de sa politique de protection de l'environnement, à la réalisation des recherches préalables à la conception de projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement<sup>1145</sup>. C'est alors que les aides aux études environnementales incitent les acteurs publics locaux à intervenir avec une stratégie soucieuse des risques de pollutions et nuisances en promouvant des équipements ou installations en compatibilité avec la jouissance des administrés de leur droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la santé<sup>1146</sup>.

On peut dire que cet accompagnement des structures étatiques au financement de la mise en œuvre des projets environnementaux est révélateur d'un concours efficace à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'environnement, à la lutte contre les pollutions atmosphériques par le biais de la maîtrise de la consommation énergétique<sup>1147</sup> dans la mesure où il incite les collectivités à exercer un droit de regard sur l'exploitation par les entreprises des ressources de l'environnement. Elles gagnent l'opportunité d'intervenir dans la décision de l'exploitant pouvant notamment maîtriser leur consommation d'énergie, éviter les rejets qui remettent en cause la qualité de l'eau, de l'air, du sol. Il faut dire que l'aide aux études environnementales est un moyen pour les collectivités territoriales de réaffirmer leur attachement à la protection de l'environnement en intervenant en amont pour intégrer le paramètre environnemental dans la conception.

Mais l'aide consiste aussi à promouvoir la modification de certains produits au

---

<sup>1145</sup> P. THIEFFRY, Les aides d'Etat et la protection de l'environnement, Petites affiches, 15 juin 2006 n° 119, p. 32

<sup>1146</sup> A. FOURMON, Quelle stratégie du développement du véhicule électrique public urbain en matière de transports et de mobilité durables ? Gazette du Palais, 27 mars 2010 n° 86, p. 30

<sup>1147</sup> Article L1111-1 du code général des collectivités territoriales

nom de l'intérêt général environnemental. Il s'agit d'une démarche efficace. En effet, la prévention des atteintes à l'environnement participe à la réalisation des études dont le but est de réduire la consommation d'énergie ou limiter la production de déchets et permet d'agir à la source et d'intégrer les enjeux environnementaux sur le circuit global de production<sup>1148</sup>. Ainsi on éviterait la survenance de dommages écologiques et on réduirait les conséquences de risques.

En définitive, la question du financement des politiques locales en matière d'environnement constitue un des défis majeurs pour répondre aux objectifs du Grenelle 1. Si le législateur prévoit le recours au financement externe des projets relatifs à la lutte contre le changement climatique, à la protection de la biodiversité, à l'utilisation rationnelle de l'énergie, de la lutte contre l'étalement urbain, à la réduction des pollutions et nuisances, encore faudrait-il que les aides soient efficaces pour être justifiées<sup>1149</sup>. En effet, on note souvent des contradictions notamment entre les objectifs environnementaux et l'orientation d'autres politiques sectorielles ayant des incidences sur l'environnement<sup>1150</sup>.

Ainsi, si les fonds de l'Etat incitent à la maîtrise de la demande énergétique, à orienter l'approvisionnement vers les énergies renouvelables, au développement des études dans le domaine de l'environnement, force est de constater que l'un des objectifs du gouvernement est de placer la France au premier rang des premiers producteurs dans le domaine du pétrole. Aussi, dans le domaine du transport de l'énergie, la promotion et le développement de l'utilisation du transport maritime soucieux de la qualité de l'environnement entre moins en contradiction avec le développement des voies de communication entre pays européens à travers la construction des lignes haute tension, notamment la ligne Pyrénées et les Alpes créant ainsi les conditions de développement et de mise en œuvre des actions de EDF par exemple le renforcement de la vente d'énergie nucléaire. Cette situation est en parfaite contradiction avec l'objectif de développement durable tant chanté

---

<sup>1148</sup> G. HENRI, L'analyse écologique du droit, Un nouveau champ de recherche pour les juristes, RTD com. 2014, p. 289.

<sup>1149</sup> J.-Ph. BARDE, Fiscalité négative : Les subventions nuisibles à l'environnement, Revue française de Finances Publiques, 01 avril 2011 n° 114, p. 27

<sup>1150</sup> P. THIEFFRY, Les mesures publiques de protection de l'environnement et concurrence, AJDA 2007, p. 170.

par les gouvernements<sup>1151</sup>.

La même contradiction se révèle avec la promotion des politiques de tri sélectif et de valorisation énergétique qui se heurtent à l'enfouissement et l'augmentation des installations d'incinération. Il est important de rechercher une cohérence dans les politiques dont les collectivités territoriales se chargent de piloter la mise en œuvre au niveau local. Aussi importantes qu'elles puissent paraître, les aides d'Etat pour la protection de l'environnement devraient conduire à atteindre l'objectif de protection qui ne pourrait être atteint sans elles. Pour ce faire, il est nécessaire de coordonner les politiques environnementales afin de poursuivre les mêmes objectifs avec les moyens existants sachant que d'autres moyens complémentaires seront disponibles en cas d'insuffisance.

## **Paragraphe 2 : Les moyens complémentaires de financement en faveur de la protection locale de l'environnement**

La décentralisation de la protection de l'environnement est à l'origine de l'augmentation des charges des collectivités territoriales<sup>1152</sup>. Celles-ci, pour une meilleure gestion des compétences qui leurs sont transférées, diversifient les chances de réalisation des projets de gestion. Ainsi face à l'épuisement des aides d'Etat, elles recourent à l'Europe (I) et à l'emprunt (II).

### **I- La contribution des fonds européens à la gestion locale de l'environnement**

Le concours des collectivités territoriales à la protection de l'environnement se manifeste par la gestion décentralisée des politiques étatiques. C'est ainsi qu'elles assurent l'application des prescriptions européennes dans le domaine de l'environnement<sup>1153</sup>. En effet, depuis le traité de Maastricht, l'Europe dispose d'une

---

<sup>1151</sup> C. LEPAGE, Les innovations de la loi du 13 juillet 2005 en matière d'économie d'énergie et d'énergies renouvelables, Gazette du Palais, 19 janvier 2006 n° 19, P. 3.

<sup>1152</sup> M.-C. DE MONTECLER, L'impact de la décentralisation sur les finances locales, Dalloz actualité 5 mars 2007.

<sup>1153</sup> J.-G. HUGLO, L'application par les Etats membres des normes communautaires en matière d'environnement, RTD eur. 1994, p. 451.

compétence environnementale dont l'exercice invite les Etats membres au respect des engagements y découlant<sup>1154</sup>. A cet effet, l'Europe poursuit comme objectif la conservation, la préservation, la protection de l'environnement et de la santé humaine, l'usage rationnel des ressources de l'environnement, l'incitation à la prise en compte des enjeux environnementaux<sup>1155</sup>.

Pour atteindre ces objectifs, on note la multiplication des instruments financiers à la disposition de l'UE pour une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux conduisant au renforcement de la qualité de l'environnement, en prenant en compte la diversité des situations dans les régions européennes<sup>1156</sup>. Ainsi il existe divers moyens assurant la mise en œuvre locale des politiques de protection et de gestion élaborées par l'UE. Mais on retiendra ceux disposant des finalités environnementales et contribuant au financement des projets territoriaux, notamment Life (A) et l'apport des fonds structurels européens dans la gestion locale de l'environnement (B).

### *A- Life : un instrument européen au service de la gestion locale de l'environnement*

Life est un instrument financier dont le but est de réussir la réalisation d'une des politiques prioritaires de l'UE qu'est la promotion de l'environnement et du développement durable. Il faut rappeler que cet instrument financier fut créé en 1992 par le règlement communautaire (CEE) n° 1973/92 du Conseil portant création d'un instrument financier pour l'environnement (LIFE)<sup>1157</sup>. Le but recherché avec LIFE, était pour l'UE de s'impliquer dans le développement des initiatives en permettant l'application de la réglementation environnementale<sup>1158</sup>. C'est ainsi que la prise en compte de l'environnement par les collectivités territoriales dans leurs politiques constitue une raison suffisante pour l'UE de

---

<sup>1154</sup> P.-Y. MONJAL, Les collectivités territoriales et droit communautaire : Un droit à risque ? RTD eur. 2009, p. 287.

<sup>1155</sup> Articles 191 à 193 du TFUE, JOUE n° C 326 du 26/10/2012 p. 0001 - 0390

<sup>1156</sup> P. RAVILLARD, Le financement de la politique environnementale de l'Union européenne, Revue française de Finances Publiques, 01 février 2014 n° 125, p. 69

<sup>1157</sup> Règlement communautaire (CEE) n° 1973/92 du Conseil portant création d'un instrument financier pour l'environnement, JOCE n° L 206 du 22 juillet 1992, p. 1.

<sup>1158</sup> Y. PETIT, Instrument financier pour l'environnement (LIFE, LIFE+), Environnement, janvier 2007.

soutenir les investissements locaux.

En tant qu'outil par excellence de financement des actions environnementales au sein de l'UE, on évalue à 2,2 milliards le solde des contributions de LIFE dans le domaine de l'environnement malgré son institution récente<sup>1159</sup>. En 1995, l'évaluation de l'application du règlement de 1992 conduit à sa révision malgré les résultats favorables enregistrés. Mais pour une meilleure couverture financière des besoins prioritaires, il était nécessaire de redéfinir les domaines d'intervention du règlement avec une présentation des modes de désignation devant justifier les choix des projets susceptibles de bénéficier de l'appui de LIFE. La constance des objectifs de l'UE dans le domaine de l'environnement est manifestée car le nouveau règlement contribue selon l'article 1<sup>er</sup> à l'application des actions et du droit européen de l'environnement, notamment sa prise en compte par les différents domaines d'action de l'Union devant conduire à un développement durable dans l'Union.

Le règlement du 11 décembre 2014<sup>1160</sup> innove en prenant en compte des programmes qui ont des enjeux relatifs au changement climatique avec un programme spécial ainsi que la possibilité de contribuer au financement de projets dits « intégrés ». Les priorités sont alors définies dans deux sous-programmes : un sous-programme « Action pour le climat » et un sous-programme « Environnement ». Son budget est passé de 2,1 milliards en 2007 à 3,2 milliards pour la période 2014-2020. Life est ainsi réformé pour avoir une forte incidence sur les politiques européennes avec une enveloppe financière sensiblement élevée.

En particulier, LIFE+ appuie la mise en œuvre du 7<sup>e</sup> programme d'action dans le domaine de l'environnement (PAE)<sup>1161</sup>, « y compris les stratégies thématiques, et assure le financement de mesures et de projets à valeur ajoutée européenne dans

---

<sup>1159</sup> S. THEBAULT, Les modes de financement nationaux et communautaires, *Revue française de Finances Publiques*, 01 janvier 2010 n° 109, p. 71

<sup>1160</sup> Règlement (UE) n° 1293/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE) et abrogeant le règlement (CE) n° 614/2007, JOUE n° L 347 du 20.12.2013, p. 185.

<sup>1161</sup> Décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 «Bien vivre, dans les limites de notre planète», JOUE n° L 354 du 28.12.2013, p. 171



les États membres<sup>1162</sup> ». Il est utile de préciser que les collectivités territoriales dont les projets bénéficient du programme Life+ ne peuvent se cumuler avec les autres fonds de l'UE.

Life+ ne finance que les projets environnementaux qui ne sont pas déjà financés par les autres instruments financiers de l'UE<sup>1163</sup>. Les autres instruments financiers disposent d'un champ d'intervention limité. C'est alors qu'il était opportun de créer LIFE pour les besoins de protection de l'environnement dans le but de soutenir directement les politiques d'environnement<sup>1164</sup>. Pour la période de 5 ans allant de 2007 à 2013, une enveloppe financière de 2,143.409.000 euros est réservée au financement de ce programme dont la moitié contribue spécifiquement à la réalisation des projets environnementaux. C'est dire que cette manne financière est ouverte aux collectivités territoriales désireuses d'une aide pour développer leur potentiel en matière de gestion de l'environnement<sup>1165</sup>.

En étroite cohérence avec les politiques de cohésion sociale, les subventions environnementales Life+ sont accordées à travers des allocations nationales afin d'assurer l'équilibre entre les régions de l'Union. Pour être financés, les projets environnementaux des collectivités doivent notamment correspondre avec l'intérêt général européen. En plus, un certain nombre de critères est exigé aux bénéficiaires. Les projets locaux aspirant au soutien de l'UE doivent *« soit concerner les meilleures pratiques ou la démonstration en matière de protection des oiseaux sauvages ou des habitats, soit présenter un caractère novateur ou de démonstration au niveau européen se rapportant aux objectifs de la politique européenne de l'environnement, soit consister en des campagnes de sensibilisation ou de formations, notamment dans le domaine de la prévention des incendies de forêt, soit porter sur la surveillance étendue, harmonisée, globale et à long terme des forêts et des interactions environnementales »*<sup>1166</sup>.

---

<sup>1162</sup> Article 1<sup>er</sup> du Règlement(CE) n° 614/2007 du Parlement européen et du conseil du 23 mai 2007 concernant l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+), JOUE du 9 juin 2007

<sup>1163</sup> G. VLACHOS, Essai de clarification du régime de contrôle des aides d'Etat en droit communautaire, Petites affiches, 13 octobre 1999 n° 204, p. 15

<sup>1164</sup> Considérant 2 du règlement(CE) n° 614/2007 du Parlement européen et du conseil du 23 mai 2007 concernant l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+).

<sup>1165</sup> Y. GOUTAL, Loi MAPAM-Régionalisation des fonds européens : La médaille a son revers, AJCT 2014, p. 300.

<sup>1166</sup> T. GRANCHER, Aides financières européennes en faveur de l'environnement, JurisClasseur

Il existe un autre critère relatif à la conformité des aides d'Etat aux normes de l'UE<sup>1167</sup>. En effet, si le projet bénéficie déjà d'une aide d'Etat, celle-ci doit être accordée conformément aux dispositions du traité relatives aux aides d'Etat à la protection de l'environnement<sup>1168</sup>. Il est utile de préciser que l'instrument financier Life+ regroupe le volet nature et biodiversité, le volet politique et gouvernance en matière d'environnement ainsi qu'information et communication. Ainsi, pour le financement de la gestion des sites Natura 2000, la préservation des terres agricoles, la lutte contre l'étalement urbain, la décontamination des sols, les projets des collectivités sont éligibles au volet nature et biodiversité afin qu'elles s'offrent l'expertise nécessaire à la protection de la nature. C'est un des plus grands volets de Life+ sachant qu'il regroupe 40% des fonds.

Par ailleurs, on pourrait faire référence à certains projets relatifs à la gestion de l'environnement qui ont pu en bénéficier<sup>1169</sup>. Il s'agit notamment du projet Life+ Tétras Vosges dans la région de Lorraine, qui aspire au développement de méthodes adaptées aux conditions de sauvegarde des espaces ciblées dans les Vosges notamment l'élargissement du milieu accueillant un grand nombre d'espèces. On peut aussi citer, le projet Life Chiro Med du parc naturel régional de Camargue. Il est enregistré des types d'espèces de la catégorie de chauves-souris, notamment le murin à oreilles échancrées et le grand Rhinolophe.

L'objectif du projet consiste à créer les conditions favorables à la reproduction de ces espèces en renforçant les ouvrages ou équipements nécessaires à leur conservation. Il en est de même du projet relatif à l'île de Rohrschollen porté par la ville de Strasbourg<sup>1170</sup>. En effet, l'enjeu réside dans la restauration des forêts de l'île en finançant l'installation d'ouvrages permettant d'influer sur le mouvement des eaux avec un rythme semblable à celui du Rhin. Tous ces projets territoriaux ont bénéficié des fonds de Life+ Nature et biodiversité afin de maintenir ou

---

Environnement et développement durable, fascicule 2810.

<sup>1167</sup> M. KARPENSCHIF, La récupération des aides nationales versées en violation du droit communautaire à l'aune du règlement n° 659/1999, RTD eur. 2001, p. 551.

<sup>1168</sup> CJCE 18 juillet 2007 n° C-119/05, AJDA 2007, p. 1500, Pour la cour « la chose jugée n'est plus intangible en matière d'aide d'Etat ».

<sup>1169</sup> Rapport spécial n° 15/2013 "Le volet "Environnement" du programme LIFE a-t-il été efficace?" Office des publications 18 janvier 2014.

<sup>1170</sup> [http://www.rn-rohrschoellen.strasbourg.eu/index.php?page=accueil&hl=fr\\_FR](http://www.rn-rohrschoellen.strasbourg.eu/index.php?page=accueil&hl=fr_FR)

restaurer l'équilibre biologique de la nature<sup>1171</sup>.

En outre, le volet « Politique et gouvernance en matière environnementale » permet de cofinancer notamment les projets de gestion de l'environnement<sup>1172</sup> englobés par le 6<sup>e</sup> programme d'action pour l'environnement. En fait, la mise en application de ce programme concerne, la gestion des déchets, les actions de lutte contre le changement climatique, la gestion des ressources naturelles, la santé, l'environnement. L'objectif spécifique est selon le règlement de participer à la conception et à la démonstration de stratégies, de technologies, de méthodes et d'instruments innovants pour les politiques.

L'objectif consiste aussi à participer à la consolidation de la base de connaissances pour l'établissement, le suivi ainsi que l'évaluation de la politique et du droit en matière d'environnement. Il permet en plus d'appuyer l'élaboration et la mise en application des démarches de surveillance de l'état de la nature, les atteintes éventuelles ayant ou non des conséquences néfastes sur l'environnement. Il favorise l'exécution des politiques environnementales en mettant à la disposition des autorités locales un appui technique et financier, notamment pour une bonne exécution des compétences environnementales et l'implication de toutes les personnes concernées de l'élaboration à la mise œuvre<sup>1173</sup>. Ainsi, pour répondre aux préoccupations liées aux nuisances sonores, la mise en place d'un système de réduction du bruit avec les équipements adéquats peut disposer des fonds du volet 2 de Life+.

On note, dans chaque domaine couvert par le 7<sup>e</sup> programme, des objectifs déterminés. C'est ainsi que les objectifs liés au changement climatique, invitent à conformer les projets des collectivités territoriales au souci de stabilisation du gaz à effet de serre pour que le réchauffement climatique n'atteigne pas plus de 2°. Ils doivent aussi veiller au respect du principe relatif à l'information du public sur

---

<sup>1171</sup> Voir Règlement européen 1293/2013 du Parlement européen et du conseil du 11 décembre 2013 relatif à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat(LIFE) et abrogeant le règlement (CE) 614/2007, JOUE n° L347, 20 décembre 2013.

<sup>1172</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 28 janvier 2013, Évaluation finale du règlement (CE) n° 614/2007 concernant l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+)\* COM/2013/0478 final

<sup>1173</sup> Article 4 du Règlement(CE) n° 614/2007 du Parlement européen et du conseil du 23 mai 2007 concernant l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+), JOUE du 9 juin 2007.

l'impact des atteintes sur l'environnement et la santé.

Les projets de maîtrise de l'urbanisation, de la lutte contre l'étalement urbain, la maîtrise de la consommation énergétique, la reconversion des friches urbaines représentent un atout majeur pour l'UE lui permettant d'influer sur la décision des élus qui intègrent les priorités environnementales dans l'élaboration et la mise en application des chantiers environnementaux<sup>1174</sup>. Il faut en revanche souligner que les ouvrages d'amélioration de la qualité de l'eau, de l'air peuvent être financés dans le but d'obtenir de bons résultats qui ne nuisent pas à l'environnement et à la santé. Il en est de même de la gestion forestière intégrant les paramètres climatiques afin de prévenir les atteintes et conserver l'écosystème naturel<sup>1175</sup>. A titre d'exemple, on peut citer le projet MINIWEST relatif à la gestion des déchets de la communauté d'agglomération Rennes métropole cofinancé par les fonds du volet 2 de Life+<sup>1176</sup>.

A travers ce projet, le bénéficiaire pourra opérer une démonstration dans la capacité de gestion durable des déchets, en promouvant le tri, le recyclage et la valorisation des déchets avec l'implication des usagers afin de les inciter à réduire la production des déchets ménagers. C'est dans cette dynamique qu'intervient la réalisation du projet du Syndicat Mixte de traitement des déchets de Bourg-en-Bresse dénommé OVADE-Plus par lequel les autorités s'engagent à limiter la quantité des déchets en procédant au tri des produits recyclables<sup>1177</sup>. Le but est de recycler 60% des déchets. Puis, sur le littoral méditerranéen, les autorités départementales ont, dans le souci de préserver l'environnement et la santé contre les moustiques nuisibles, sollicité le cofinancement de Life+.

L'objectif de l'entente interdépartementale de démoustication du littoral méditerranéen est d'anticiper sur les résistances en mettant à la disposition du pouvoir local, un instrument efficace d'action et de surveillance des zones en tenant compte des préoccupations environnementales. Cependant, pour satisfaire les exigences inhérentes au droit à l'information environnementale, le volet 3 de

---

<sup>1174</sup> V. RENARD, Les outils de la politique foncière, AJDA 1993, p. 155 ; J. B. AUBY, Droit de l'urbanisme et droit européen, AJDA 1995, p. 667.

<sup>1175</sup> J. BOHL, Environnement, urbanisme et politique foncière, AJDA 1993, p. 331.

<sup>1176</sup> [http://www.ecollectivites.net/eco\\_boutique/produit.php?ref=dossier23&id\\_rubrique=12](http://www.ecollectivites.net/eco_boutique/produit.php?ref=dossier23&id_rubrique=12)

<sup>1177</sup> <http://www.organom.fr/-Ovade-.html>

Life+ peut intervenir pour aider à l'amélioration des systèmes d'information et de sensibilisation sur les enjeux. Il peut s'agir d'information sur la dangerosité de certains espaces en investissant par exemple dans la création d'un site internet pour rendre accessible l'information environnementale à une part importante de la population<sup>1178</sup>. En tout état de cause, les aides de l'UE interviennent sous forme de subventions versées aux collectivités territoriales ou encore de bénéfice de marchés publics conduisant à la fourniture des matériaux et services<sup>1179</sup>.

Pour atteindre les objectifs environnementaux, l'UE peut apporter son soutien à la préparation de l'accomplissement des ouvrages, travaux, aménagements. Elle peut aussi faciliter le contact avec des partenaires pour le développement ou l'amélioration des techniques de conception ou de réalisation des projets. Pour toute demande d'aide, les collectivités s'adressent à la DIREN (Direction régionale de l'environnement) et le montant de la contribution varie en fonction des actions envisagées allant de 30 à 75%<sup>1180</sup>. Il est important de préciser que les fonds versés par l'UE ne doivent pas servir d'excédent de recettes aux collectivités mais à la réalisation d'un projet. Le financement est sans but lucratif et les collectivités territoriales doivent établir et déposer un rapport à la Commission européenne, faisant état de l'avancement des travaux cofinancés ainsi qu'un bilan financier conformément au règlement Life+ et ce pendant et à la fin des travaux bénéficiant des ressources de Life+.

De son côté, la Commission veille au respect des engagements pris par la collectivité territoriale qui ont justifié le concours de l'UE. En effet, toutes les actions opportunes seront menées dans le but de contrôler l'exécution du projet. Mais en plus de cet outil financier spécifique à l'environnement, les collectivités territoriales disposent d'un autre instrument dont le champ d'intervention apparaît plus large. Il est question ici d'évoquer l'apport des fonds structurels européens qui ne cessent de contribuer à la réalisation des projets respectueux de

---

<sup>1178</sup> C. MAYER-CARPENTIER, L. CLEMENT-WILZ, F. MATUCCI, *Droit de l'Union européenne et droit administratif français*, RFDA 2014, p. 335.

<sup>1179</sup> S. BRACONNIER, *Subventions d'investissement aux projets d'infrastructures et aides d'Etat*, RDI 2012, p. 562.

<sup>1180</sup> M. KARPENSCHIF, L. MIDOL-MONNET, *Aides des collectivités et droit de l'Union européenne*, *Le contrôle européen des aides d'Etat ou la place centrale réservée aux autorités nationales*, AJCT 2014, p. 480.

l'environnement<sup>1181</sup>.

### *B- L'apport des fonds structurels européens à la gestion locale de l'environnement*

Les fonds structurels sont constitués, notamment du fonds européen de développement régional (FEDER)<sup>1182</sup>, du fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et du fonds de cohésion et de l'instrument structurel de préadhésion (ISPA). Ces derniers contribuent à l'amélioration et à la protection de l'environnement<sup>1183</sup>. Son but est de promouvoir la protection et l'amélioration de l'environnement en fixant aux politiques de l'UE comme objectifs par exemple la promotion du développement durable, la correction du retard de certaines collectivités régionales, l'appui à la reconversion économique des collectivités territoriales qui subissent des obstacles au développement<sup>1184</sup>. Il est question d'intégrer les préoccupations environnementales dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques des fonds tout en assurant la coordination entre les différentes politiques.

Les fonds structurels peuvent être présentés comme une valeur ajoutée aux moyens de financement interne dont disposent les collectivités territoriales. En effet, les régions défavorisées peuvent avoir le soutien des fonds structurels à travers le FEDER pour financer les projets productifs nécessaires à la relance du développement de la région et à la réalisation des infrastructures notamment de transport. Le choix des projets est de la compétence de l'autorité de gestion des fonds qui assure dans le même temps le suivi et le contrôle de l'exécution normale du projet. Dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 », la France bénéficie de 15,5 milliards d'euros au titre du FEDER, 11,4 milliards du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et 588 millions du fonds européen pour les

---

<sup>1181</sup> R. DEGRON, La décentralisation de la gestion des fonds structurels : Une expérimentation au milieu du gué, AJDA 2007, p. 896.

<sup>1182</sup> Créé en 1975 puis codifié par l'acte unique européen en 1986 pour renforcer la cohésion économique et sociale.

<sup>1183</sup> Article 1<sup>er</sup> du Règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil, du 21 juin 1999, portant dispositions générales sur les Fonds structurels, JOUE, n° L 161, 26 juin 1999.

<sup>1184</sup> Article 1<sup>er</sup> du Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels, JOCE n° L 161 du 26/06/1999 p. 0001.

affaires maritimes et la pêche (FEAMP)<sup>1185</sup>.

C'est le préfet de région qui gère alors la mise en œuvre des fonds au niveau local dans le cadre de la politique régionale de la France<sup>1186</sup>. Mais la loi du 27 janvier 2014<sup>1187</sup> procède à la décentralisation de la gestion des fonds structurels en transférant la compétence de gestion à la collectivité régionale. Il est en effet juste question de la gestion des FEDER. Les régions n'ont pas encore compétence pour la gestion des FEOGA et FEAMP. En outre, le financement des projets territoriaux par les fonds structurels s'opère par différents mécanismes à savoir, les documents uniques de programmation et les cadres communautaires d'appui mais aussi par le moyen des actions innovantes et l'assistance technique<sup>1188</sup>.

Par ailleurs, le Parlement européen avait prévu une enveloppe de 308 milliards d'euros à l'occasion de l'établissement des règles des fonds structurels couvrant la période 2007/2013, son avis avait été obtenu sur la réglementation nouvelle relative aux fonds qui insistent sur le paramètre environnemental dans l'utilisation des fonds structurels<sup>1189</sup>. En outre, le Programme opérationnel (en remplacement des documents uniques de programmation DOCUP) présentant le projet avec les difficultés régionales recensées par un diagnostic, est établi par l'Etat, les collectivités territoriales et partenaires. Il contient les éléments découlant de l'évaluation environnementale du projet, les finalités recherchées ainsi qu'une précision sur le coût des opérations à réaliser. C'est de ce mécanisme de financement du FEDER que les collectivités se prévalent pour atteindre l'objectif de développement durable. Il est utile de préciser que la réforme des fonds structurels a abouti non seulement à rendre plus lisibles les instruments existants en les regroupant en deux groupes : le FEDER et le FSE<sup>1190</sup>.

---

<sup>1185</sup> <http://www.europe-en-france.gouv.fr/L-Europe-s-engage/Fonds-europeens-2014-2020>

<sup>1186</sup> CAA de Lyon, 12 octobre 2014 n° 01LY01720, AJDA 2014, p. 2357, « Le préfet de région est en principe seul compétent pour attribuer une aide communautaire ».

<sup>1187</sup> Article 78 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n°0023 du 28 janvier 2014 p. 1562.

<sup>1188</sup> P. MEYER, Le financement européen des collectivités : Un nouveau souffle ou une tempête ? AJCT 2013, p. 562.

<sup>1189</sup> Y. PETIT, Fonds structurels européens, Répertoire de droit européen, p. 159

<sup>1190</sup> P. RAYMOND, De nouvelles relations financières entre la France et les territoires sous l'impulsion de la programmation financière 2014-2020, Revue française de Finances Publiques, 01 février 2014 n° 125, p. 85.

C'est-à-dire que les fonds ne sont plus accordés par zone mais par projet. La difficulté réside par contre dans la dualité des intervenants dans la gestion des fonds. En effet, le Conseil européen a adopté en 2006 les Orientations stratégiques communautaires (OSC) <sup>1191</sup> « *qui constituent le fondement de la politique de cohésion. Sur cette base, chaque État a décliné à son niveau un Cadre de référence stratégique national (CRSN) qui exprime les priorités retenues par le Gouvernement pour ce financement européen. C'est ce cadre de référence qui sert de base à la négociation, en régions, des Programmes opérationnels qui décrivent les grandes orientations de chaque fonds structurel et les principes de sélection des projets* <sup>1192</sup> ».

Nonobstant, les pertes en vies humaines causées par les calamités naturelles, la survenance d'une catastrophe conduit à la disparition des habitats naturels, des espèces protégées ou de façon générale la perte de la biodiversité et par-delà le déséquilibre biologique. C'est pourquoi l'UE peut apporter son aide aux collectivités gestionnaires pour prévenir les drames environnementaux et limiter les conséquences sur l'environnement. Le champ d'intervention du FEDER s'étend à la participation au financement des investissements productifs contribuant à sauvegarder et à créer des emplois durables, essentiellement par le biais d'aides directes aux investissements réalisés par les PME, des investissements dans les infrastructures, du développement du potentiel endogène par des mesures de soutien au développement régional et local <sup>1193</sup>.

Les fonds structurels ont, sauf le FSE (Fond social européen), pour mission de contribuer au financement des projets liés à l'environnement <sup>1194</sup>. Ainsi le FEDER finance le soutien aux mesures de conservation de la biodiversité. En effet, dans le cadre de la gestion des sites «Natura 2000», les collectivités territoriales sont éligibles au FEDER qui de ce fait influe financièrement sur la protection de

---

<sup>1191</sup> Décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion, JOUE n° L 291 du 21.10.2006

<sup>1192</sup> X. LATOUR, Les aides financières de l'Union européennes face aux catastrophes, Petites affiches, 02 août 2002 n° 154, p. 3

<sup>1193</sup> Article 4 du règlement (CE) no 1080/2006 du Parlement européen et du conseil du 5 juin 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) no 1783/1999, JOUE n° n° L 210, 31 juillet 2006.

<sup>1194</sup> J.-C. LEYGUES, L'impact du budget européen en France : Deux exemples, Petites affiches, 16 novembre 2006 n° 229, p. 25



l'environnement et la promotion de la biodiversité.

Les collectivités territoriales sont de potentielles bénéficiaires du FEDER notamment pour les métropoles sachant que celles-ci soulèvent des questions d'environnement liées aux pollutions et nuisances en raison de la densité de la population. On constate actuellement que plus de 70 % de la population de l'UE habite dans des zones urbaines. L'UE compte environ 6 000 villes de plus de 5 000 habitants et près d'un millier de villes de plus de 50 000 habitants. Ces quelques chiffres donnent une première indication sur l'importance des villes dans l'UE<sup>1195</sup>. Cette densification des villes accentue les objectifs de réduction de la consommation énergétique en incitant les collectivités territoriales avec l'appui du FEDER à promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie, la production d'énergie verte à partir des sources d'énergie renouvelable pour réduire l'impact du GES sur l'environnement<sup>1196</sup>.

C'est dans cette dynamique que se poursuivent les politiques de rénovation des bâtiments non conformes aux exigences environnementales par les collectivités. A cet effet, *«les dépenses relatives aux améliorations de l'efficacité énergétique et à l'utilisation des énergies renouvelables dans les logements existants sont éligibles jusqu'à concurrence de 4 % de la contribution totale du FEDER<sup>1197</sup>»*. Les collectivités bénéficient de l'apport du FEDER dans la mise en œuvre des politiques relatives à l'efficacité énergétique. On constate de plus en plus une évolution des relations entre l'UE et les collectivités territoriales<sup>1198</sup>. En effet, dans sa logique d'intégrer les Etats membres, l'UE ne peut passer outre les collectivités, qui sont porteuses des politiques nationales et placées au 1<sup>er</sup> rang après le pouvoir central.

---

<sup>1195</sup> M.-L. DUBOZ, L'apport de la politique européenne aux villes urbaines, Revue française de Finances Publiques, 01 février 2014 n° 125, p. 57

<sup>1196</sup> Règlement n° 397/2009 du Parlement européen et du Conseil, modifiant le règlement (CE) no 1080/2006 sur le Fonds européen de développement régional en ce qui concerne l'éligibilité des investissements en efficacité énergétique et en énergies renouvelables dans le secteur du logement 6 mai 2009, JOUE n° L 126 du 21 mai 2009.

<sup>1197</sup> Article 1<sup>er</sup> du Règlement n° 397/2009 du Parlement européen et du Conseil, modifiant le règlement (CE) no

<sup>1198</sup> C. MAYEUR-CARPENTIER, Le statut des collectivités intra-étatiques devant les institutions de l'Union européenne, RFDA 2010, p. 1035.

On note par exemple que les régions sont placées au cœur des politiques de développement de l'UE. En effet, la stratégie « Europe 2020 » se fonde sur des objectifs de cohésion et des initiatives financières efficaces qui risquaient d'exclure relativement certains Etats tels que la France, en raison de son morcellement géographique, des régions de petite taille et moins denses. Mais la réforme<sup>1199</sup> initiée dans ce cadre a conduit à la validation, par le Conseil Constitutionnel<sup>1200</sup> de la nouvelle carte des régions françaises, qui passe de 22 à 13 régions afin de faire face aux défis.

En outre, pour bénéficier des ressources financières de l'Europe au nom de la solidarité, l'Etat s'est engagé dans des réformes qui engendrent de nombreux bouleversements aussi bien sur le plan financier qu'institutionnel. Le but de ses réformes initiées est de se conformer aux conditions nouvellement posées par l'UE pour bénéficier des aides. Ainsi, on devrait assister, avec les réformes, au renforcement des collectivités régionales découlant de l'accès au financement européen<sup>1201</sup>. La gestion de l'environnement en trouvera une satisfaction relative avec l'élargissement des projets en intégrant des territoires et une planification cohérente. En revanche, tandis que les charges des collectivités territoriales augmentent considérablement en raison de la forte demande liée aux services publics locaux de l'environnement, d'autres pistes telles que l'emprunt sont suivies pour la réalisation des besoins environnementaux<sup>1202</sup>.

## **II- Le recours à l'emprunt pour la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales**

La diversité des sources de financement des projets environnementaux n'est pas synonyme de satisfaction financière. En effet, l'intervention de l'Etat ou de l'UE en termes d'appui à la gestion financière de l'environnement ne constitue pas la seule

---

<sup>1199</sup> Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, JORF n°0014 du 17 janvier 2015 p.777

<sup>1200</sup> C. Const. n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015, JORF n°0014 du 17 janvier 2015 p. 783

<sup>1201</sup> P. RAYMOND, De nouvelles relations financières et institutionnelles entre la France et les territoires sous l'impulsion de la programmation financière européenne 2014-2020, *Revue française de Finances Publiques*, 01 février 2014 n° 125, P. 85

<sup>1202</sup> P. SORBETS, Quels crédits pour les collectivités locales ? *Revue française de Finances Publiques*, 01 février 2013 n° 121, P. 117

solution aux obstacles liés aux moyens de financement des collectivités territoriales. C'est d'ailleurs pourquoi le législateur leur a réaménagé l'option de l'emprunt afin de venir à bout des projets d'investissement dans le domaine de l'environnement<sup>1203</sup>. Cette possibilité entre dans le champ de l'exercice du principe de libre administration des collectivités territoriales accordant ainsi à celles-ci une autonomie de gestion de la dette locale (A) en y recourant, selon les conditions fixées par la réforme des emprunts des collectivités territoriales (B) afin d'éviter tout risque de volatilité de la dette locale.

### *A- L'autonomie de gestion de la dette locale*

La crise financière qui tarde à passer son chemin conduit les collectivités territoriales vers de nouvelles opportunités. En vérité, l'insuffisance des ressources est tellement pénalisante que les décideurs locaux qui n'entendent pas rester dans l'inaction, recourent à l'emprunt, qui garantit efficacité et efficience de la gestion de l'environnement dont ils assurent la mission. Ce choix autonome et libre fut intégré par la loi de 1982 qui simplifie le recours à l'emprunt<sup>1204</sup> en réduisant les contraintes administratives notamment le contrôle a priori du Préfet.

Il est utile de préciser que pendant longtemps, le recours à l'emprunt par les collectivités territoriales était subordonné au contrôle a priori du préfet et de l'obligation d'affectation des fonds empruntés à des projets préétablis. Aussi, conviendrait-il de préciser que la liberté d'emprunt se manifeste par le libre choix du prêteur ainsi que la capacité de négocier les termes du contrat d'emprunt. Celui-ci se définit comme le procédé par lequel on se procure de l'argent auprès d'un prêteur à qui on garantit lors du remboursement, le paiement volontaire de bénéfice, d'avantages ou d'intérêts<sup>1205</sup>. Il s'agit d'un contrat de droit privé qui relève du juge judiciaire<sup>1206</sup>. Cette thèse a été réaffirmée par la jurisprudence du Conseil d'Etat en indiquant que les contrats d'emprunt contractés par les

---

<sup>1203</sup> G. ECKERT, La réforme des conditions d'emprunt des collectivités territoriales, Petites affiches, 27 septembre 2013 n° 194, p. 57

<sup>1204</sup> Article L 2337-3 du CGCT.

<sup>1205</sup> P.-M. GAUDEMET, J. MOLINIER, Finances publiques, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, collection Domat Droit public, 1988, p. 11.

<sup>1206</sup> J. BOULAY, Les contrats financiers doivent-ils être soumis au code des marchés publics ? AJDA 2004, p. 1292.

collectivités territoriales ou groupements de collectivités relèvent du droit privé sauf si le législateur en dispose autrement<sup>1207</sup>.

Il faut toutefois noter que l'existence d'une clause exorbitante de droit commun dans le contrat d'emprunt transforme celui-ci en un contrat public<sup>1208</sup>. En tout état de cause, les contrats d'emprunt classiques de droit privé, échappent aux formalités de transmission au Préfet pour les besoins de contrôle de légalité<sup>1209</sup>. La situation présente fait état de nombreuses difficultés auxquelles les collectivités territoriales ont du mal à faire face. Mais dans certains cas, les collectivités peuvent apprécier ces obstacles comme étant une occasion de faire usage de leur relative autonomie financière pour multiplier leurs sources de financement. Elles sont face à d'autres instruments qui leur permettent de réaliser leurs projets en supportant le poids du financement dans la durée dans le respect des conditions définies, notamment la clarification des prévisions économiques issues des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales<sup>1210</sup>.

La loi de décentralisation de l'emprunt confère une large liberté aux collectivités traduisant ainsi le libre choix entre le mode désintermédié de financement (mode de financement sans intermédiaire) qui consiste pour les collectivités territoriales à se procurer des fonds sur le marché domestique. Ce procédé est utilisé par un nombre peu élevé de collectivités territoriales<sup>1211</sup>. La pratique dominante dans le financement par emprunt des projets territoriaux s'avère être les emprunts intermédiés qui se caractérisent par la variabilité ou la constance des taux auprès des établissements bancaires. Les emprunts intermédiés représentent 97% de la dette locale<sup>1212</sup>. Ceux à taux fixe permettent de se mettre à l'abri des imprévus ou aléas du marché qui pourraient fortement impacter les finances des collectivités

---

<sup>1207</sup> CE 29 décembre 1995 SA « Nation Energie », Tables du recueil Lebon, p. 672, voir aussi Tribunal des conflits, 12 janvier 1987, Ville d'Eaubonne c/ GOBTP, Recueil Lebon, p. 640 et Conseil d'Etat, 6 décembre 1989, Caisse fédérale de crédit mutuel d'Ile-de-France c/ Commune de Torcy, Recueil Lebon, p. 520.

<sup>1208</sup> Cass. 1<sup>re</sup> civ., 18 février 1992, Compagnie La Mondiale c/ Ville de Roubaix, n° 90-18826.

<sup>1209</sup> Conseil d'Etat, 29 décembre 1995, SA « Natio Energie », tables du Recueil Lebon, p. 672

<sup>1210</sup> T. ROUGIER, Contraintes financières actuelles : Obstacles incontournables ou opportunités de gestion, *Revue française de Finances Publiques*, 01 février 2013 n° 121, p. 91

<sup>1211</sup> J.-C. MORAUD, « L'endettement du secteur local : intermédiation ou désintermédiation », *AJCT*, 2012, p. 64. Voir également, N. PAINVIN, « La désintermédiation du financement des collectivités locales », *RFFP*, n° 95-2006, p. 23-37.

<sup>1212</sup> D. HOORENS, *Les collectivités locales et l'emprunt*, 2<sup>e</sup> éd., LGDJ, coll. Politiques locales, 2001, p.116.

territoriales, notamment par l'augmentation des taux d'intérêt.

Ainsi fixer le taux de l'emprunt permet de s'assurer d'un montant inchangeable pendant la durée de vie de la dette<sup>1213</sup>. Cette opportunité n'est pas envisageable pour les prêts à taux variables contractés par les collectivités qui devront supporter dans leur budget le coût de la hausse des produits du marché. Aussi, *«ces taux variables peuvent être assortis d'options. Citons ainsi le cap, mécanisme qui garantit un taux plafond, le floor, contrat d'assurance garantissant contre la baisse des taux d'intérêt, le collar, contrat fixant un taux plancher et un taux plafond, ou encore le swap, permettant l'échange de taux»*<sup>1214</sup>.

Aussi, on pourrait affirmer qu'il apparaît à partir des années 1980, une banalisation du recours à l'emprunt pour le financement de la gestion des compétences transférées en particulier de la gestion de l'environnement. C'est alors qu'on peut citer comme prêteurs, notamment le Crédit local de France représentant le principal prêteur des collectivités territoriales avec 45 % du marché, les Caisses d'épargne sont en 2<sup>e</sup> position pour les emprunts des collectivités territoriales, le Crédit agricole devient depuis 1996 3<sup>e</sup> prêteur des collectivités devant le Crédit foncier de France. Il faut dire que le marché des prêts des collectivités intéresse de plus en plus de banquier. C'est pourquoi d'ailleurs d'autres organismes financiers se sont invités tels que le Crédit mutuel et la Société générale<sup>1215</sup>.

Comme pour l'autonomie financière, le pouvoir fiscal local, l'exercice du principe de libre administration se trouve encadré par le législateur. En effet si les collectivités sont libres de contracter des emprunts pour satisfaire les demandes inhérentes à la mission de gestion de l'environnement, celle-ci est conditionnée par l'affectation du produit d'emprunt à des dépenses d'investissements liés au développement durable. Aussi, il faudrait inscrire en dépenses obligatoires dans le budget des collectivités ou de leurs groupements le produit du remboursement de la

---

<sup>1213</sup> E. PORTAL, «La dette publique locale en France en 2009-2010 : encours et risques globalement maîtrisés », RFFP, n° 115-sept. 2011, p. 169.

<sup>1214</sup> E. MOYSAN, Bilan et enjeux de trente ans de décentralisation en matière d'emprunt locaux, Revue française de Finances Publiques, 01 septembre 2012 n° 119, p. 25. Voir aussi A. WEBER, Les collectivités locales et le recours au crédit, RFFP, n° 25-1989, p. 19

<sup>1215</sup> A. TAILLEFFET, Budgets locaux, JurisClasseur administratif, fascicule 127-10.

dette<sup>1216</sup>. Mais cette restriction de liberté dans le domaine de l'emprunt se justifie dans la mesure où on assiste à une augmentation des taux qui atteignent dans les cas les plus catastrophiques les 50% en raison de leur variabilité.

L'instabilité des règles du marché et la flexibilité des taux d'emprunt conduisent à aggraver les finances publiques locales. C'est l'effet des emprunts toxiques signalé d'ailleurs par la Cour des comptes en 2011<sup>1217</sup>. Cette situation devrait être résolue en réorganisant les conditions de mise en œuvre d'une délégation de pouvoir en matière d'emprunt. Si les assemblées délibérantes laissent une liberté à l'exécutif local de contracter des emprunts, il n'en demeure pas moins souhaitable qu'elles exigent des informations nécessaires au contrat d'emprunt sachant que pendant longtemps la délégation ne concerne que les emprunts simples, elle ne doit intégrer les emprunts complexes pour lesquels une délibération nous semble impérative<sup>1218</sup>.

La connaissance du contenu du contrat et sa discussion éventuelle en assemblée aboutiraient à éclairer les risques encourus en cas d'inconstance des taux. Mais il apparaît que le contenu des contrats d'emprunts échappe au contrôle des assemblées délibérantes pourtant décisif pour une démocratie locale. Alors qu'il est prévu que chaque membre du conseil a le droit d'être informé des affaires de la collectivité territoriale, il s'avère que ce principe est loin de satisfaire les préoccupations du législateur<sup>1219</sup>. Cette obligation est exécutée à la demande des élus ou à l'initiative de l'exécutif pour toute décision prise au nom et pour le compte de la collectivité ou du groupement de collectivités<sup>1220</sup>.

Aussi réaliste qu'il soit de l'affirmer, l'usage de la liberté de gestion des collectivités territoriales est source de dérive financière qui ouvre la voie à de nombreux contentieux qui pourraient être écartés si les risques étaient pris en compte en amont. C'est pourquoi, dans la dynamique consistant à assainir les

---

<sup>1216</sup> M. BOUVIER, Les finances locales, 14<sup>e</sup> édition, Paris, LGDJ, collection Systèmes, 2011, p. 201

<sup>1217</sup> Cour des comptes, La gestion de la dette publique locale, rapport public thématique, 2011, p. 69.

<sup>1218</sup> Réponse ministérielle n° 37670 : JOAN Q 1er juillet 1996, p. 3553

<sup>1219</sup> Article L. 2121-13. Voir aussi G. Terrien, le droit à l'information des élus municipaux : BJCL 2007, p. 74.

<sup>1220</sup> CAA Bordeaux, 6 mai 2008, n° 05BX00917, Commune de Biarritz et Société auxiliaire de parcs : JurisData n° 2008-366032, AJDA 2008, p. 1556.

finances locales, une place importante est occupée par les relations entre les collectivités territoriales ou groupements de collectivités et les prêteurs. Ces derniers, dans la recherche du profit, ont profité de la solvabilité des collectivités qui voient leur budget infecté par les emprunts toxiques. La jurisprudence, dans le souci de protéger les collectivités territoriales contre les emprunts qui usent les budgets locaux, opte pour une démarche rigoureuse obligeant les banquiers à donner les informations nécessaires notamment sur la gravité des risques encourus en cas de hausse d'un indice déterminant<sup>1221</sup>.

Dans une démarche de recherche de méthode appropriée de maîtrise de la dette locale, une charte de bonne conduite fut signée entre les autorités étatiques et les prêteurs afin de s'engager positivement dans la politique de réduction des dépenses locales. L'objectif de cette charte de 2009 était d'exclure tout emprunt risqué pour les collectivités territoriales avec le maximum d'information lors de la souscription d'un contrat d'emprunt<sup>1222</sup>. En outre, les organismes financiers se réservent de proposer aux collectivités territoriales des emprunts qui risquent de les conduire dans des situations difficiles en cas de changement de conjoncture.

Les politiques de transparence sont mises en place dès l'entrée en vigueur de la charte au 1<sup>er</sup> janvier 2010 par les collectivités territoriales dans leurs politiques d'emprunts, notamment la gouvernance de la dette par les conseils des collectivités locales<sup>1223</sup>. On peut lui reprocher son caractère non rétroactif car elle concerne les emprunts à venir<sup>1224</sup>, les conséquences des risques antérieurs restent exclues du champ de la charte. La Cour des comptes a d'ailleurs précisé dans son rapport de 2011 que rien n'empêche l'Etat de procéder à l'encadrement des conditions de recours à l'emprunt des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le respect de l'équilibre budgétaire pour mettre fin aux

---

<sup>1221</sup> Tribunal de commerce de Toulouse, 27 mars 2008, Société Patrimoine Languedocienne c/ Caisse d'Epargne Midi-Pyrénées et Société Ixis Corporate Investment Bank, JCP E, 20 novembre 2008, n° 47, p. 2387.

<sup>1222</sup> X. DELPECH, Emprunts toxiques des collectivités locales : adoption d'un charte de bonne conduite, Dalloz actualité, 14 décembre 2009, voir aussi Circulaire n° NOR IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

<sup>1223</sup> E. PORTAL, Risque et maîtrise de la dette volatile des collectivités territoriales, Revue française de Finances Publiques, 01 septembre 2013 n° 123, p. 73.

<sup>1224</sup> E. PORTAL, Banques-collectivités : une charte au milieu du gué, in La gazette des communes, 21 septembre 2009, p. 9.

emprunts toxiques qui gangrènent les budgets locaux<sup>1225</sup>.

De plus, l'ampleur des emprunts toxiques montre les failles d'une initiative libre peu encadrée qui ouvre la voie à des professionnels dont la seule motivation reste la recherche du profit. En effet, on constate que les collectivités territoriales, face à l'accélération de la demande, exploitent à bon escient le recours à l'emprunt sans qu'aucune procédure réglementée ne vienne en limiter l'usage<sup>1226</sup>. Ce vide réglementaire jugé non pertinent nourrit d'ailleurs les débats sur l'urgence de réformer cet instrument financier<sup>1227</sup> qui pèse sur le budget des collectivités territoriales<sup>1228</sup>.

Par ailleurs, ces dérives de la liberté d'emprunter ne vont pas jusqu'à considérer les acteurs locaux comme de « mauvais gestionnaires ». En effet, le poids de la dette des collectivités territoriales sur la dette publique nationale représente 10%. Mais cette lecture en cache une autre notamment la reconversion possible des dettes locales en dette de l'Etat qui en plus devra supporter le poids des dotations et l'augmentation du montant de plus en plus croissant des charges de la dette locale avec 18 milliards d'euros en 2007 pendant que l'Etat avoisinait les 100 milliards d'euros<sup>1229</sup>. Cette situation conduit à mandater une commission d'enquête Parlementaire afin de trouver des solutions face à la montée de la demande liée au service public.

A l'issue de cette étude, il est noté que le recours des collectivités territoriales aux emprunts structurés est loin de concerner quelques cas isolés. En effet, il existerait 10690 emprunts structurés soit un encours de 18,8 milliards d'euros. Il faut dire que le manque de vigilance des collectivités territoriales et la surveillance limitée de l'Etat encouragent l'agressivité des politiques bancaires<sup>1230</sup>. Cet état de fait a largement nourri le vent de réforme des emprunts des collectivités territoriales.

---

<sup>1225</sup> Article L1612-4 du CGCT.

<sup>1226</sup> Cour des comptes, La gestion de la dette publique locale, juillet 2011, p. 67.

<sup>1227</sup> M.-J. TULARD, A. EGLIE-RICHTERS, Comment sécuriser le contrat de prêt ?, AJCT, 2012, p. 76.

<sup>1228</sup> E. PORTAL, Risques et maîtrise de la dette volatile des collectivités locales françaises, Revue française de Finances Publiques, 01 septembre 2013 n° 123, p. 73.

<sup>1229</sup> L. LEVOYER, Les collectivités territoriales et la maîtrise des dépenses publiques, Revue française de Finances Publiques, 01 septembre 2012 n° 119, p. 133.

<sup>1230</sup> G. ECKERT, Emprunts toxiques des collectivités locales : Les préconisations de l'assemblée nationale, L'ESSENTIEL Droit bancaire, 01 février 2012 n° 2, p. 4



## *B- La réforme des conditions d'emprunt des collectivités territoriales*

Le vent de réforme soufflait avec la crise qui frappe l'économie nationale de façon générale. En effet, les investissements environnementaux peinent à trouver des bailleurs de fonds, plongés dans les conséquences de la crise économique. Mais la commission JUPPE/ROCARD qui se penchait sur la question du grand emprunt place l'environnement au centre des priorités à prendre en compte dans l'utilisation des ressources de l'emprunt. En ce sens 7Mds d'euros du grand emprunt soit 35 % ont été prévus pour le financement de projets de développement durable. L'objectif était de transformer l'image des villes afin qu'elles deviennent écologiques. C'est un objectif difficile à atteindre car les villes concentrent plus de 80 % de la population, mais elles demeurent le champ d'application prioritaire des politiques publiques de l'environnement. C'est ainsi que 4 milliards d'euros sont destinés à la politique relative aux villes dont 2,5 milliards pour le développement des villes durables et 1,5 milliard pour la rénovation thermique des logements sociaux<sup>1231</sup>.

La gestion de l'environnement confiée aux collectivités territoriales trouverait ses priorités prises en compte par le grand emprunt qui servira à financer les projets de production d'énergie renouvelable, de développement du transport collectif avec la construction des routes, la promotion de l'efficacité énergétique des bâtiments. Comme le dit M. Jean Louis Borloo, le développement durable ne peut être pris isolément, il est au centre de toutes les initiatives. L'objectif étant d'avoir une bonne base de l'économie verte, celle qui fait un usage rationnel de l'énergie, qui incite à une consommation sobre en produits polluants et qui promeut les énergies renouvelables<sup>1232</sup>.

Le recours à l'emprunt permet alors de faire face à la rareté des ressources pour mener à terme les programmes de lutte contre le changement climatique avec la

---

<sup>1231</sup> G. MAYER, Développement durable et finances locales, l'Harmattan 2013 p. 252.

<sup>1232</sup> V. BOCCARA, Entretien avec Jean Louis Borloo, Ministre d'Etat ministre de l'écologie et de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, Petites affiches, 22 avril 2008 n° 81, p. 9

réduction d'émission de CO<sub>2</sub>. On ne peut prétendre au développement durable qu'en intégrant les préoccupations environnementales dans les plans de relance de l'économie de façon à maintenir l'équilibre entre les deux secteurs sans en privilégier un. Alors, la pertinence des politiques liées à la croissance économique s'accompagne pour des besoins liés à la protection de l'environnement, des nécessités de recherche de meilleures techniques de dépollution de l'air, de l'eau, du sol pour en préserver la qualité mais aussi des investissements pour la réduction de la quantité des déchets et du volume du bruit. Il sera question pour les collectivités territoriales d'utiliser les ressources de l'emprunt pour financer les projets qui offrent une meilleure qualité de l'environnement dans un contexte où le coût est jugé anti économique par certains<sup>1233</sup>. Il faut orienter les investissements vers des solutions économiques plus respectueuses de l'environnement.

En outre, sur 35 Mds d'euros du grand emprunt, on serait tenté de minimiser la somme de 5 Mds d'euros destinée à la protection de l'environnement si l'on sait qu'au moins 1 Md est destiné au financement du nucléaire<sup>1234</sup>. Il y a en vérité une contradiction entre les discours politiques sur la nécessité et l'urgence de protection de l'environnement et actions effectivement posées. Ce manque de cohérence de la part des politiques pourrait être assimilé à un défaut de conviction qui affaiblit la dynamique enclenchée. Cette situation montre les difficultés rencontrées au quotidien pour financer les projets environnementaux.

Les enjeux économiques semblent être surclassés face à l'environnement qui freine ou ralentit la capacité de production des entreprises dont dépend le développement<sup>1235</sup>. La faible ou l'inexistante imposition des industriels devrait être compensée par les ressources tirées de l'emprunt qui pourraient permettre d'investir au maximum dans la recherche et le développement de nouvelles méthodes de production moins polluantes. On remarque par ailleurs, une forte influence des pollueurs dans les décisions publiques qui pourrait fausser l'objectif de développement durable inclus dans les priorités du grand emprunt.

---

<sup>1233</sup> J.-M. PASTOR, Le grand emprunt national au secours des pôles de compétitivité ? AJDA 2009, p. 1746.

<sup>1234</sup> Fiscalité environnementale : Blocage et amélioration, Lamy Optimisation fiscale de l'entreprise.

<sup>1235</sup> R. HERTZOG, Le droit fiscal de l'environnement : en croissance sur des fondements incertains, Revue française de Finances Publiques, 01 avril 2011 n° 114, p. 149

Mais le plan de relance de l'économie se heurte aux antagonismes entre l'intérêt général et la recherche du profit des prêteurs professionnels<sup>1236</sup>. Il est important de savoir qu'en 2012, 71 % des investissements publics sont portés par les collectivités territoriales avec un montant de 55 Mds d'euros dont 18 Mds d'emprunt soit 7 % du PIB. Cette situation ne met pas les collectivités territoriales à l'abri des dérives financières liées à la libéralisation et à la banalisation de l'emprunt. On constate en France, la prédominance des emprunts bancaires dans la dette des collectivités territoriales. Mais ces dernières en font un usage limité dans la plupart des cas des emprunts obligataires<sup>1237</sup>. C'est ainsi qu'intervient la loi sur la séparation et de la régulation des activités bancaires qui modifie les dispositions du CGCT.

Comme l'indique M. Gabriel Eckert, cette intervention législative apporte des *« solutions à la crise des emprunts toxiques souscrits par les administrations publiques locales et, plus largement, aux difficultés de financement rencontrées par celles-ci depuis quelques années. Son titre VII, intitulé l'encadrement des conditions d'emprunt des collectivités territoriales et de leurs groupements, apporte plusieurs modifications qui, sans résoudre toutes les difficultés, constituent un progrès notable en matière de sécurisation et de diversification des financements des principaux investisseurs publics »*<sup>1238</sup>. Désormais, les collectivités territoriales, leurs groupements et les services départementaux d'incendie et de secours peuvent recourir à l'emprunt auprès des établissements de crédit dans les limites et sous réserves des dispositions de l'article L 1611-3-1 du CGCT<sup>1239</sup>.

Il s'agit de l'encadrement des conditions d'emprunt des collectivités territoriales pour répondre aux délicates questions soulevées par la commission JUPPE/ROCARD<sup>1240</sup>. Aucune convention signée entre les parties ne pourrait

---

<sup>1236</sup> B. CIEUTAT, Quelques réflexions sur le plan de relance français, *Revue française de Finances Publiques*, 01 avril 2010 n° SPÉCIAL MAROC, p. 153

<sup>1237</sup> E. Portal, Quelle autonomie de gestion de la dette publique à long terme ? Eléments d'analyse comparée en Europe, *Revue française de Finances Publiques*, 01 février 2013 n° 121, P. 23.

<sup>1238</sup> G. ECKERT, La réforme des conditions d'emprunt des collectivités territoriales, *Petites affiches*, 27 septembre 2013 n° 194, p. 57

<sup>1239</sup> Article L1611-3-1 du CGCT et article 32 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, *JORF* du n°0173 du 27 juillet 2013 page 12530.

<sup>1240</sup> G. ECKERT, La réforme des conditions d'emprunt des collectivités territoriales, *Petites*

déroger aux dispositions de l'article L1611-3-1-I. Ainsi apparaît utile l'apport de la loi du 26 juillet 2013. Il faut dire que pendant longtemps, c'est une circulaire interministérielle n° NOR/ IOCB 1015077C du 25 juin 2010<sup>1241</sup> relative aux contrats de couverture de risque de taux d'intérêt offerts aux collectivités locales et à leurs établissements publics qui fut constitutive d'une base légale pour les collectivités territoriales dont les principes sont repris par la loi de séparation et de régulation des activités bancaires.

*La nouveauté de cette loi « s'inscrit dans un mouvement plus large de protection des collectivités territoriales contre elles-mêmes. En effet, dans les contentieux engagés par les collectivités territoriales contre leurs emprunts toxiques, certaines juridictions judiciaires se sont appropriées les principes énoncés par la circulaire du 25 juin 2010 pour juger qu'il n'est pas contesté que les prêts en cause sont soumis, après une première période de taux fixe, à un taux variable, sans qu'aucun plafond de ce taux ne soit prévu, ce qui contrevient à l'interdiction pour ces collectivités de souscrire à des contrats spéculatifs<sup>1242</sup> ».*

La réforme de l'emprunt des collectivités territoriales vise à préserver les ressources publiques dans la mesure où elle veille au respect du droit à l'information bancaire des emprunteurs publics. En effet la modulation des taux peut être profitable aux collectivités et baisser les taux. Dans ce cas, pour réduire les dépenses publiques, l'évolution des indices du marché contribue à la gestion de la dette publique<sup>1243</sup>. Cette dernière constitue un défi pour les gouvernants qui ont procédé à une démonstration en instituant des outils de gestion de la dette des collectivités territoriales. Ainsi, sur le fondement de la loi du 26 juillet 2013, les collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre sont autorisés à créer une agence de financement des collectivités territoriales<sup>1244</sup>. Cette agence de financement permet d'écarter ou de mutualiser les risques encourus dans le cadre de

---

affiches, 27 septembre 2013 n° 194, p. 57.

<sup>1241</sup> Circulaire NOR IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

<sup>1242</sup> J. MOIROUX, Le financement des collectivités territoriales après la loi de séparation et de régulation des activités bancaires, La Semaine Juridique Administration et Collectivités territoriales, n° 5, 3 Février 2014, 2024

<sup>1243</sup> Article L1611-3-1 du CGCT.

<sup>1244</sup> Article L 1611-3-2 du CGCT introduit par l'article 35 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, JORF n°0173 du 27 juillet 2013 p. 12530

l'emprunt<sup>1245</sup>.

Il faut dire que l'assèchement des budgets locaux par les risques liés à l'emprunt a attiré l'attention particulière des élus qui ont manifesté la volonté de maîtriser la dette afin de contribuer à la réduction du déficit. C'est alors que leur vœu fut quasiment réalisé le 13 octobre suivant la loi du 26 juillet 2013. Cette date marque la naissance de l'Agence France Locale (AFL) qui se présente comme un négociateur financier des collectivités sur le marché de l'emprunt<sup>1246</sup>. Mais les collectivités territoriales et EPCI sont appelés à assurer dans leur intégralité les garanties d'emprunt découlant des engagements pris par l'agence dans la limite des dettes contractées auprès de l'AFL.

Il s'agit ici d'une dérogation à hauteur de 50% aux dispositions du CGCT relatives à l'octroi de garantie par les collectivités ou EPCI à une personne privée, selon lesquelles les collectivités et EPCI ne sauraient accorder à une personne privée une garantie d'emprunt ou son cautionnement que dans les conditions fixées par décret<sup>1247</sup>. Aussi faudrait-il préciser que les ressources de l'AFL sont constituées d'émissions obligataires ou d'émissions de titres financiers. Ces ressources doivent être suffisantes pour permettre à l'agence de se procurer sur le marché des fonds nécessaires pour le financement des projets de développement initiés par les membres de l'agence. La stratégie de l'AFL fait état des besoins en solidarité entre collectivités territoriales et entre celles-ci et l'Etat. En effet, la mise en place de cette agence permettrait aux petites collectivités de financer leurs politiques de développement économique en profitant de la solidarité territoriale engagée pour faciliter l'accès aux moyens de financement ainsi que la maîtrise et la comptabilité de la dette publique locale.

On pourrait évoquer à titre d'exemple de solidarité entre collectivités ou EPCI, de façon informelle, le cas de l'Association des CU de France. En effet 11 des 14 CU,

---

<sup>1245</sup> Débats Parlementaires du 21 mars 2013 relatifs au projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires, discussions au Sénat de l'amendement n° 264 rectifié, présenté par le Gouvernement

<sup>1246</sup> O. NANDEL, Agence France Locale, un outil conçu par et pour les collectivités territoriales, AJCT 2014, p. 46.

<sup>1247</sup> Articles L. 2252-1 à L. 2252-5 pour les communes, articles L. 3231-4 et L. 3231-5 pour les départements, articles L. 4253-1 et L. 4253-2 s'agissant des régions et article L. 5111-4 s'agissant des EPCI.

sous l'égide de l'ACUF (Association des communautés urbaines de France) ont lancé une émission obligataire groupée de 106 M€. L'association a alors permis à des groupements de communes d'avoir accès au marché obligataire sachant qu'elles ne seraient pas en mesure de le faire individuellement (pour les plus grosses d'entre elles). Aussi cette émission obligataire était bâtie sur un amortissement constant sur 20 années. Ce montage a du reste été renouvelé les années suivantes pour des montants financiers identiques (aux environ de 100 millions d'euros). En vérité « *la mutualisation des besoins financiers de ces communautés a ainsi permis des gains d'échelle qui ont diminué le coût de ce montage. De plus, le rendement financier de l'opération s'est structurellement amélioré dès le premier renouvellement car cette nouvelle opération a pu bénéficier des prestations payées lors de la première émission*<sup>1248</sup> ».

La recherche de financement des politiques publiques locales liées à l'environnement suppose une organisation et un équipement nécessaires afin de réussir les objectifs environnementaux. Certes les ressources sont obligatoires pour assurer la gestion de l'environnement. Mais pour les besoins d'efficacité, la gestion de l'environnement invite à la maîtrise de ses aspects techniques qui d'ailleurs occupe une place importante dans la gestion locale de l'environnement.

---

<sup>1248</sup> E. PORTAL, Eléments sur la genèse d'une future « agence publique de financement » des collectivités locales, *Revue française de Finances Publiques*, 01 novembre 2010 n° 112, p. 207

## ***CONCLUSION SECTION 2***

L'accroissement des charges des collectivités territoriales n'affecte pas seulement le budget des collectivités territoriales. L'Etat contribue fortement à la réalisation des projets environnementaux contribuant ainsi à la lutte locale contre le changement climatique. Son apport est non négligeable notamment dans le cadre des aides à la dépollution qui nécessite des moyens financiers considérables en l'absence desquels il serait illusoire de prétendre à un environnement sain et respectueux de la santé. Mais constituant une des priorités de l'UE, la protection de l'environnement par les collectivités territoriales profite de la générosité de l'Union pour faire face, notamment à l'érosion de la biodiversité, à la protection de la nature et à la lutte contre les pollutions.

## CONCLUSION CHAPITRE I

Comme on vient de le démontrer, la protection de l'environnement nécessite des moyens de financement des politiques publiques locales. Il est illusoire de penser que l'intervention du législateur dans le domaine suffit à préserver l'environnement contre les menaces. Il faut se donner les moyens de sa politique en assurant la coordination entre les exigences de protection de l'environnement et le discours politique. Il est regrettable de constater à la lecture de la décision du Conseil Constitutionnel censurant la taxe carbone, qu'il y a un manque de courage de la part des gouvernants.

La protection de l'environnement étant d'intérêt général, toute personne qui introduit des organismes polluants nuisibles à l'environnement devrait supporter la charge de la dépollution. Il est du devoir de chacun de prendre part à la préservation de l'environnement et il est contradictoire avec le principe énoncé à l'article 4 de la Charte de l'environnement de faire supporter les dépenses de dépollution à une minorité, qui en réalité, n'est qu'un pollueur accessoire face aux industriels. La fiscalité est l'instrument par excellence pour financer les lourds investissements. Avec un peu d'audace, plus de la moitié des politiques locales de protection de l'environnement pourraient être couvertes par les frais de réparation des dommages causés à l'environnement.



## **CHAPITRE II : LES ASPECTS TECHNIQUES DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES**

Nombreux sont les instruments d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques locales. Nous avons bien mis en exergue l'encadrement juridique des interventions locales mais nous nous intéressons fortement aux aspects liés à l'exécution des prescriptions contenues dans les plans, schémas et programmes élaborés pour la bonne gestion de l'environnement<sup>1249</sup>. La gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales laisse transparaître la question de la technicité inhérente à la mise en œuvre des plans, schémas ou programmes et les projets de travaux, ouvrages et aménagements. En effet, la diversité des compétences des collectivités territoriales se traduit dans la pratique, par la gestion des services publics locaux liés à l'environnement, conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales qui induit une liberté de choix dans la détermination des modes de gestion des services publics locaux<sup>1250</sup>(section I).

Il s'agira, à ce stade, de mener des réflexions sur la pratique du droit local de l'environnement à travers les services publics locaux. L'exercice apparaît relativement complexe avec la différence des régimes juridiques applicables aux services publics locaux liés à l'environnement<sup>1251</sup>. Il en résulte une diversité des intervenants à statut particulier selon le caractère du service. En outre, comme pour les autres domaines d'intervention des collectivités territoriales, on note que le législateur organise la gestion de l'environnement à travers diverses attributions laissant ainsi peu de place à la clause générale de compétence que certains considèrent à l'excès comme une manifestation de la décentralisation.

Mais aussi complexe que puissent paraître les services publics locaux liés à l'environnement, qui ont été créés par le législateur au moment de la détermination des attributions locales, il convient de préciser que le législateur prévoit

---

<sup>1249</sup> Y. JEGOUZO, Les plans de protection et de gestion de l'environnement, AJDA 1994, p. 607.

<sup>1250</sup> S. DYENS, Comment choisir son mode de gestion ? AJCT 2011, p. 486.

<sup>1251</sup> S. PEGEAULT, Les services publics locaux et le droit interne de la concurrence, Dalloz 1999, p. 347.

l'invocabilité des dispositions de la Charte de l'environnement<sup>1252</sup> devant les tribunaux compétents pour garantir la protection de l'environnement (section II).

## ***SECTION 1 : LA LIBERTE DE CHOIX DES MODES DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES***

Les collectivités territoriales disposent, grâce aux effets du principe de libre administration, d'une liberté de choix des modes de gestion de l'environnement<sup>1253</sup>. Elles ont en effet le choix, entre conserver la gestion d'un service public local et se trouver dans le cadre d'une gestion autonome (paragraphe 1), ou encore confier la gestion de ce dit service public local à une autre personne publique ou privée dans le cadre d'un partenariat (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : La gestion autonome des services publics locaux liés à l'environnement**

Il faut dire que depuis la loi Chevènement du 12 juillet 1999, toutes les collectivités territoriales et leurs EPCI ont la possibilité de gérer à quelques exceptions près<sup>1254</sup>, directement les services publics locaux dont ils ont la charge, qu'il s'agisse d'un service public administratif (SPA) ou un service public à caractère industriel et commercial (SPIC)<sup>1255</sup>. D'ailleurs, afin de rendre plus accessibles les études relatives à l'autonomie de gestion, il convient de prime abord, d'opérer une distinction entre les SPA et les SPIC (I) avant de montrer la variété juridique des modes de gestion des services publics locaux liés à l'environnement (II).

---

<sup>1252</sup> J.-M. STAUB, L'invocabilité de la Charte de l'environnement devant le juge administratif, Petites affiches, 03 mars 2014 n° 44, p. 6

<sup>1253</sup> CE, 10 janvier 1992, Association usagers eau Peyreleau, Rec. CE 1992, p. 13

<sup>1254</sup> <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/mode-gestion-des-services-publics-locaux>

<sup>1255</sup> Article 62 de la loi n° 99- 586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, JORF n°160 du 13 juillet 1999 p. 10361.

## **I- La distinction entre service public administratif et service public à caractère industriel et commercial**

La gestion du service public lié à l'environnement n'échappe pas aux conséquences qui découlent de la jurisprudence du tribunal des conflits du 22 janv. 1921<sup>1256</sup>, Colonie Côte d'Ivoire c/ Sté commerciale Ouest africain. C'est ainsi qu'il est opportun de procéder à la détermination des critères de distinction du SPA et SPIC (A) avant de répondre à la question de savoir quel est l'intérêt de cette distinction (B).

### ***A- Les critères de distinction entre service public administratif et service public à caractère industriel et commercial***

Le service public est une activité d'intérêt général gérée par une personne publique ou privée (placée sous le contrôle de l'administration) disposant de prérogatives de puissance publique. Il s'agit là d'une définition classique car avec l'évolution, il existe des cas où le législateur n'apporte pas de précision sur la qualification de service public ou non d'une activité gérée par une personne autre que la collectivité territoriale. Dans ce cas le juge intervient en utilisant la technique de faisceau d'indices pour identifier un service public. C'est d'ailleurs la démarche suivie dans la décision du CE du 22 février 2007<sup>1257</sup>. En effet, en l'absence de texte qualifiant de service public une activité, il est traditionnellement admis la réunion de trois critères : l'existence d'intérêt général, le contrôle de la collectivité territoriale et la détention de prérogative de puissance publique.

Mais la jurisprudence du 22 février 2007 remet en cause cette démarche en considérant les prérogatives de puissance publique comme non indispensables à l'identification du service public. Le juge opère une analyse générale qui porte sur l'intention de l'administration, les modes d'institution, d'organisation et de fonctionnement du service géré par l'organisme en cause, voire même le contrôle exercé par l'administration sur l'organisme, notamment l'évaluation des résultats

---

<sup>1256</sup> TC 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africain, GAJA n° 37.

<sup>1257</sup> CE 22 février 2007 n° 264541, Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (APREI), AJDA 2007, p. 793.

obtenus par rapport aux objectifs poursuivis. Cette jurisprudence a été confirmée par le CE le 25 juillet 2008<sup>1258</sup>.

En tout état de cause une mission de service public est en règle générale un service public administratif. En effet, dès leur création, les services publics locaux sont présumés administratifs d'autant plus que leur mise en œuvre appelle l'exercice de la puissance publique notamment dans le domaine de l'environnement<sup>1259</sup>. En d'autres termes, le « *caractère administratif est présumé et la présomption ne peut être renversée que si le caractère industriel et commercial résulte de la réunion des conditions requises. Subsiste donc des origines du droit administratif français l'idée que le service public administratif constitue le droit commun des activités administratives, alors que le service public industriel et commercial est une exception qui doit être établie positivement par la présence de certaines données juridiques objectives*<sup>1260</sup> ». Le caractère administratif du service apparaît avec le mode de financement du service lié à l'environnement. Le financement par les ressources fiscales permet aussi de déterminer la nature administrative du service concerné.

Par ailleurs, le législateur occupe une place importante dans la distinction entre service public administratif et service public à caractère industriel et commercial. C'est ainsi qu'il considère comme services à caractère industriel et commercial, les services d'assainissement, des transports, le service extérieur des pompes funèbres, de la distribution d'eau potable, de la distribution et de la production d'électricité, les abattoirs...<sup>1261</sup> Cependant, si le législateur ne précise pas la nature du service, il convient de se référer à la qualification jurisprudentielle qui nécessite la réunion de critères posés par le juge<sup>1262</sup>. La jurisprudence exige pour la qualification d'un SPIC deux conditions: le service doit avoir pour objet une activité à but économique susceptible d'être assurée par une personne ou entreprise privée, une

---

<sup>1258</sup> CE 25 juillet 2008 n°280163, AJDA 2008, p. 1521.

<sup>1259</sup> J.-C. DOUENCE, Création et suppression des services publics locaux, Encyclopédie des collectivités locales, chapitre 3, folio n° 6042.

<sup>1260</sup> J.-C. DOUENCE, Service public industriel et commercial, Encyclopédie des collectivités locales, Septembre 2009, Chapitre 1, folio n° 6122.

<sup>1261</sup> E. GINTRAND, Les services publics locaux créés par la loi, JurisClasseur Administratif, fasc. 126.

<sup>1262</sup> CE, 16 novembre 1956, Union syndical des industries aéronautiques, Rec. CE 1956, p. 434

activité dont l'organisation et le fonctionnement doit être similaire à celui d'une personne privée.

Pour qu'il soit qualifié de SPIC, le service devra exploiter une activité de production ou d'échange de biens et services. L'objectif de cette qualification demeure en effet, l'exclusion de cette catégorie de service, des autres missions notamment de sécurité, de salubrité ou de tranquillité relevant du pouvoir régalién des collectivités territoriales. Mais force est de constater que, la qualification industrielle et commerciale de la mission à partir de l'objet économique reste relative dans la mesure où on note, l'existence de services publics administratifs qui ont pour mission l'exploitation de l'activité de production ou d'échange, notamment la restauration municipale et scolaire. Dans le domaine de l'environnement, il arrive que le juge qualifie tantôt un service de SPIC, tantôt de SPA. C'est d'ailleurs le cas de la gestion des piscines municipales<sup>1263</sup>. Il en est de même des services d'élimination des ordures ménagères qui à partir de son financement par le moyen de la redevance perçue pour service rendu constitue un SPIC<sup>1264</sup>.

A cet objet économique de la mission s'ajoute la détermination des modalités d'organisation et de fonctionnement du service. Il s'agit là d'un critère déterminant car on constate que le juge a tendance à réduire le champ des SPIC. Alors selon la jurisprudence, pour qu'un service soit considéré comme SPIC, il faut non seulement qu'il exploite une activité de production et d'échange de biens et services mais en plus, qu'il fonctionne dans des conditions analogues à celles d'une personne privée<sup>1265</sup>. Il faudra rechercher l'intention de la collectivité territoriale au moment de la création de ces services car « *de tels services, créés dans l'intérêt général, n'ont de caractère industriel et commercial que dans le cas où les*

---

<sup>1263</sup> CE, 14 juin 1963, Époux H. Rec. CE 1963, p. 364.

<sup>1264</sup> TC. 28 mai 1979, Préfet Val d'Oise, Droit adm. 1979, comm. 239.

<sup>1265</sup> J.-F. LACHAUME, L'identification d'un service public industriel et commercial : La neutralisation du critère fondé sur les modalités de gestion, RFDA 2006, p. 119.

*modalités particulières de leur création et de leur gestion impliquent que la commune a entendu leur donner ce caractère*<sup>1266</sup>».

Ce sont les ressources tirées de l'exploitation du service qui permettent de financer le fonctionnement du SPIC alors que celui des SPA est supporté par les impôts de la collectivité territoriale selon une décision ancienne du tribunal des conflits<sup>1267</sup>. On peut en outre se confronter à des services avec diverses sources de financement. Dans ce cas, il faudrait voir la part dominante des ressources tirées de l'exploitation et celles tirées des impôts. La remarque est qu'un même service, notamment celui d'enlèvement des ordures ménagères peut avoir un caractère administratif lorsqu'il est financé par le budget de la collectivité compétente mais dès lors qu'est instituée une redevance d'enlèvement des ordures ménagères, il revêt un caractère industriel et commercial<sup>1268</sup>.

Précisons que le législateur n'a pas donné une qualification explicite du service d'élimination des déchets ménagers. Tout dépend alors de son mode de fonctionnement. Il peut être en partie pris en charge par le budget de la collectivité territoriale ou par le moyen de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et dès lors se qualifie de SPA. Contrairement à la REOM, il faut noter que la TEOM n'a pas le caractère de prélèvement pour service rendu. Elle est établie au nom du propriétaire imposable à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). La taxe assise sur la valeur locative est alors sans lien avec la fréquence de l'utilisation du service, alors que la REOM est calculée en fonction de l'importance du service rendu même s'il ne concerne que la collecte.

Au demeurant, selon les termes des dispositions du CGCT, « *sont considérés comme industrielles et commerciales, les exploitations susceptibles d'être gérées par des entreprises privées* »<sup>1269</sup>. On doit aussi retenir comme critères de

---

<sup>1266</sup> TC., 25 avril 1994, Syndicat mixte agents Marseille, Rec. CE 1994, tables, p. 856

<sup>1267</sup> TC., 28 mai 1979, SAN Cergy Pontoise, Rec. CE 1979, tables, p. 658 et 672

<sup>1268</sup> CE, sect., avis, 10 avril 1992, SARL Hofmiller, Rec. CE 1992, p. 159.

<sup>1269</sup> Article L 2221-1 du Code général des collectivités territoriales.

détermination de la nature industrielle et commerciale du service, la soumission du personnel au régime de droit privé, le mode de gestion du service et l'utilisation des pratiques de commerce dans les relations avec les usagers du service concerné. En dehors de l'intervention législative, on peut aussi dire que les services d'assainissement constituent des SPIC dans la mesure où ils sont organisés et fonctionnent selon les conditions analogues à celles d'un SPIC<sup>1270</sup>. Les services rendus peuvent concerner, la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées<sup>1271</sup> et le produit est destiné notamment à la réalisation de nouveaux équipements pour les besoins du service<sup>1272</sup>, à l'entretien des équipements existants, ou encore à la prise en charge des dépenses consécutives au premier investissement<sup>1273</sup>.

On retrouve la même qualification de SPIC pour les services de production et de distribution d'eau potable<sup>1274</sup>. Il sera question d'exiger l'accès de tous au service d'eau potable et en même temps garantir l'accès aux personnes vivant dans la précarité. Selon le code de l'urbanisme, les ensembles d'habitations et les lotissements sont obligés d'être raccordés le cas échéant au réseau d'eau potable<sup>1275</sup>. Par ailleurs, à ce stade, le poids de la redevance est sans conséquence sur la nature du service. Le service de distribution d'eau potable est financé par les redevances perçues sur les usagers et conserve cette qualification quel que soit le produit de celles-ci<sup>1276</sup>. La perception de la redevance doit s'avérer périodique, à défaut le service ne saurait être regardé comme ayant un caractère industriel et commercial.

Il importe de préciser que la hausse des factures relatives aux services de production et de distribution d'eau est la conséquence des investissements notamment dans le domaine de l'assainissement<sup>1277</sup>. En effet, les communes sont

---

<sup>1270</sup> TC. 12 janvier. 1987, Cie eaux et ozone c/ SA établissements Vetillard, Rec. CE 1987, p. 442

<sup>1271</sup> Article L 2224-7 du code général des collectivités territoriales

<sup>1272</sup> Rép. min. à QE n° 10472, JO Sénat Q. 13 mai 2010, p. 1218

<sup>1273</sup> Article L 2224-12-3 du code général des collectivités territoriales

<sup>1274</sup> L. RICHER, La production d'eau potable peut être érigée en service public autonome et délégué, AJDA 2006, p. 1781.

<sup>1275</sup> Article R 111-9 du code de l'urbanisme

<sup>1276</sup> TC., 19 février. 1990, T. c/ Cne Franczal, Rec. CE 1990, p. 614

<sup>1277</sup> L. RICHER, Le service de l'eau potable et de l'assainissement dans la loi sur l'eau, AJDA

obligées de se conformer aux exigences imposées par la directive européenne du traitement des eaux résiduaires urbaines<sup>1278</sup>. A cet effet, on remarquera que cela engendre des charges supplémentaires pour les collectivités territoriales. Le prix de l'eau ne cesse de croître avec en moyenne 10% par an, car la directive impose des obligations aux collectivités territoriales. Pour respecter les prescriptions européennes, les collectivités doivent effectuer de lourds investissements qui d'ailleurs, mobilisent depuis 1992 la moitié des subventions accordées par les agences de l'eau (le montant de ces aides a doublé aujourd'hui)<sup>1279</sup>.

Mais on peut tout de même nuancer cette moyenne en tenant compte de certains paramètres, notamment les différences entre collectivités territoriales compétentes en fonction de la taille de l'agglomération, de l'état de leur réseau ou des besoins de leurs populations. À titre d'exemple, on ne saurait *« comparer le prix de l'eau d'une commune située à proximité d'une source avec celui d'une commune éloignée de tout approvisionnement, et devant aménager son réseau en conséquence. Il n'en reste pas moins vrai que dans certaines communes, l'augmentation a été beaucoup plus significative : par exemple à Saint-Étienne, le prix de l'eau avait augmenté de 124 % de 1990 à 1992 ; de 72, 3 % de 1990 à 1994 à Vichy ; de 73 % de 1988 à 1994 à Metz<sup>1280</sup> »*.

C'est dire que les services publics liés à l'environnement qui sont principalement financés par les impôts demeurent des SPA. Mais il existe d'autres services publics locaux qui ne sont pas directement liés à l'environnement et qui restent pour les collectivités territoriales des modalités d'intégration des exigences de protection de l'environnement. C'est le cas des services liés à la gestion des déplacements, de la distribution de l'électricité et du gaz qui sont des SPIC.

---

2007, p. 1168.

<sup>1278</sup> Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, JOUE L 135 du 30 mai 1991.

<sup>1279</sup> <http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-directive-sur-les-eaux,12217.html>

<sup>1280</sup> F. MASQUELIER, R. BERTORA, Le service de distribution d'eau potable, Encyclopédie des collectivités locales, chapitre 5, folio n° 4163.



Ainsi, on note que le code des transports précise que le service public local des transports peut être assuré en tant que service public industriel et commercial par une collectivité publique<sup>1281</sup>. Le fonctionnement du service des transports est financièrement garanti par le produit des titres de transports vendus, les amendes et les recettes publicitaires notamment. En tout état de cause, il s'agit d'un service public local dont l'organisation et le fonctionnement sont similaires à celui d'une personne privée.

Aussi, dans le marché intérieur de l'énergie, exception faite du monopole de production et de distribution de l'électricité et du gaz par électricité de France (EDF) et gaz de France (GDF), les collectivités territoriales compétentes exercent une activité de production et distribution dans le domaine de l'électricité et du gaz. En effet, la loi de 1946 a laissé subsister les structures publiques locales existantes afin de poursuivre l'activité de distribution<sup>1282</sup> pour répondre aux demandes des administrés.

C'est dans le respect des dispositions constitutionnelles que le législateur « *a distingué en fonction des catégories de contributeurs et des modalités de fourniture de l'électricité consommée avec, d'une part, les consommateurs finals alimentés par l'intermédiaire du réseau public de transport ou de distribution qui acquittent leur contribution lors du règlement de leur facture d'électricité ou d'utilisation des réseaux et, d'autre part, les producteurs d'électricité produisant pour leur propre usage et les autres consommateurs finals* »<sup>1283</sup>. En définitive, que ce soit par détermination de la loi, par présomption ou encore par qualification jurisprudentielle, la distinction entre SPA et SPIC conserve un intérêt capital.

---

<sup>1281</sup> Article L 1221-3 du code des transports

<sup>1282</sup> Article 23 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, JORF du 9 avril 1946, p. 2951

<sup>1283</sup> Conseil Constitutionnel 8 octobre 2014, Dalloz 2014, p. 2001.

## *B- L'intérêt de la distinction entre service public administratif et service public à caractère industriel et commercial*

L'exercice de distinction entre les SPA et SPIC demeure très utile dans l'étude des modes de gestion des services publics liés à l'environnement. Mais la question qui se pose dès lors est de savoir quel est l'intérêt de cette distinction? La distinction est fondamentale car elle conduit à déterminer le régime juridique et financier des services publics locaux liés à l'environnement. Il en découle un principe directeur applicable aux SPIC, en l'occurrence le principe d'équilibre financier et une définition des statuts des agents des SPIC.

Le principe suppose que les SPIC, notamment les services d'assainissement, présentent des budgets équilibrés en dépenses et en recettes tirées en partie des produits des redevances d'assainissement versées par les usagers<sup>1284</sup>. L'équilibre financier suppose que le compte prévisionnel du SPIC soit équilibré en recettes et en dépenses. La méconnaissance de ce principe est de nature à entacher d'illégalité aussi bien le budget général de la collectivité mais aussi le budget annexe du SPIC et, par voie de conséquence, la décision de l'assemblée délibérante relative à la fixation de la redevance pour service rendu. En outre, s'il est constant que le budget des SPIC doit être présenté de façon équilibrée en recettes et en dépenses, cette obligation ne pèse cependant pas sur les services de distribution d'eau potable des communes de moins de 3000 habitants<sup>1285</sup>.

Les dépenses des SPIC doivent faire l'objet d'une évaluation sincère sans omission de charges, l'intégralité des charges étant prise en compte dans le budget annexe. Aussi, il faudrait préciser que le manquement à la sincérité de l'évaluation des dépenses peut conduire à saisir le juge afin de rétablir le respect des dispositions financières en vigueur<sup>1286</sup>. Tel pourrait être le cas si les charges de personnel des SPIC partiellement affectées à d'autres services étaient alors imputées au budget

---

<sup>1284</sup> R. HERTZOG, *Le prix des services publics*, Dalloz 1997, p. 55.

<sup>1285</sup> H.-B. LOOSDREGT, *Services publics locaux : L'exemple de l'eau*, AJDA 1990, p. 768.

<sup>1286</sup> CE, 16 mars 2001, n° 157128, *Cne Rennes-les-Bains c/ L.*, RFD adm. 2002, p. 807

annexe alors qu'elles sont en principe supportées par le budget général<sup>1287</sup>. Il en est de même d'une augmentation du tarif qui ne constitue pas une contrepartie du service rendu à l'utilisateur du service environnemental et qui est destinée à financer les charges étrangères au service<sup>1288</sup>.

Par ailleurs, le principe d'équilibre financier n'exclut pas toute affectation de l'excédent budgétaire du SPIC au budget général. Encore faudrait-il que cet excédent ne soit plus utile à court terme, pour le financement des charges d'investissement et de fonctionnement du SPIC. En tout état de cause, il existe des dérogations à ce principe d'équilibre lorsque les impératifs du service conduisent à établir des règles particulières de fonctionnement, quand, eu égard au nombre d'utilisateurs du SPIC, le fonctionnement du service exige une augmentation excessive des tarifs pour assumer les investissements nécessaires et lorsque la liberté de fixation des prix intervient après une période de réglementation des prix permettant ainsi de prendre en charge les déficits. Il s'agit des trois cas pour lesquels il est permis de déroger au principe d'équilibre financier des SPIC, qui doivent figurer dans les motivations de la décision de l'assemblée délibérante. La délibération doit contenir des éléments chiffrés et fixant les règles de calcul et les modalités de versement des sommes ainsi que le ou les exercices auxquels ils s'appliquent<sup>1289</sup>.

Il faut en outre préciser, que pour les départements, le budget des SPIC est équilibré en recettes et en dépenses et le département ne doit inclure dans son budget propre que les dépenses qui découlent de traités ou de cahiers des charges approuvés<sup>1290</sup>. Ajoutons aussi que le principe d'équilibre financier ne souffre d'aucune dérogation contrairement aux communes. Les SPIC des départements sont alors obligés de respecter scrupuleusement la portée de ce principe d'équilibre. Mais s'il est interdit aux communes et départements de participer à l'équilibre financier des SPIC en prenant en charge dans leur budget propre des dépenses de

---

<sup>1287</sup> CAA Lyon, 14 octobre 1999, n° 96LY02665, Kolischev,

<sup>1288</sup> CE, 30 septembre 1996, Sté stéphanoise des eaux et Ville Saint-Étienne, Rec. CE 1996, p. 355

<sup>1289</sup> CAA Lyon, 24 févr. 2005, n° 99LY01865, préfet Savoie c/ Cne Bonneval-sur-Arc

<sup>1290</sup> Article L 3241-5 du code général des collectivités territoriales

ces services, tel n'est pas le cas pour la région, pour qui cette interdiction n'a pas été étendue.

On peut alors considérer que la région peut accorder des subventions relatives au fonctionnement des SPIC sous réserve des conditions posées par le droit de l'UE ; ce dernier toutefois invite au respect de certaines dispositions dans le cas où cette intervention économique de la région pourrait s'apparenter à une aide d'Etat, et par conséquent pourrait entrer dans le champ de l'article 107 du TFUE.

L'intérêt de la distinction réside encore dans le statut des agents affectés à l'exploitation d'une activité de production et d'échange des biens et services. En effet, contrairement aux agents affectés aux services publics administratifs qui sont des agents publics, les agents des SPIC sont en principe soumis au régime de droit privé, à l'exception des directeurs des services et de la comptabilité<sup>1291</sup>. Les agents des SPIC liés à l'environnement ne sont pas des agents publics. Mais on remarque dans les règles de fond qui leur sont applicables, des similitudes avec celles contenues dans le statut de la fonction publique, par exemple si l'agent est recruté selon des techniques et cadres d'emploi<sup>1292</sup>.

La conséquence de cette exclusion du statut d'agent public du personnel des SPIC est la compétence du juge judiciaire dans le règlement des conflits susceptibles d'en découler. On relève cependant des exceptions à ce principe relatif à la soumission au code du travail des agents chargés de l'exécution des services environnementaux à caractère industriel et commercial. Il en est ainsi lorsque la loi en dispose autrement<sup>1293</sup> et le juge administratif peut intervenir s'agissant des décisions à caractère réglementaire. C'est d'ailleurs le cas lorsque le litige concerne le statut des agents ainsi que les décisions d'application<sup>1294</sup>. Cependant, on remarque que des fonctionnaires territoriaux peuvent être affectés dans des SPIC dont la personnalité morale est différente de celle de la collectivité territoriale d'origine. Ce changement d'affectation n'affecte en rien le bénéfice de leur statut, ils restent régis par les statuts de la fonction publique.

---

<sup>1291</sup> CE, 8 mars 1957, J. de L. : Rec. CE 1957, p. 158

<sup>1292</sup> TA Poitiers, 28 déc. 1984, L. : Rec. CE 1984, tables, p. 534

<sup>1293</sup> CE, 15 déc. 1967, L. : Rec. CE 1967, p. 501.

<sup>1294</sup> CE, 10 nov. 1961, M. : Rec. CE 1961, p. 636

En outre, ce statut de droit privé des agents des services publics à caractère industriel et commercial n'est valable en vérité que pour la situation individuelle des agents. Le code du travail ne s'applique que lorsqu'ils ne sont pas soumis à un régime particulier et des conventions peuvent être signées relatives aux conditions de travail, d'emploi, aux garanties sociales de personnels de droit privé des entreprises publiques. Les conventions peuvent permettre aussi de compléter les dispositions statutaires ou encore déterminer les modalités d'application conformément au code du travail<sup>1295</sup>.

L'intérêt de la distinction est déterminant. Il en résulte que les litiges intervenant entre les usagers du SPIC et le service relève du juge judiciaire indépendamment du mode de gestion<sup>1296</sup>. Aussi, faut-il ajouter que les contrats conclus avec les usagers des services à caractères industriels et commerciaux ainsi que leur exécution relèvent du droit privé<sup>1297</sup>. Il faut dire que l'intervention du juge judiciaire est valable pour toutes les relations individuelles, qu'il s'agisse de la mise en œuvre de la responsabilité extracontractuelle ou délictuelle<sup>1298</sup>. Mais il se pourrait que l'utilisateur du service soit victime non pas du service public mais de l'ouvrage public et dans ce cas, la compétence du juge judiciaire doit être écartée<sup>1299</sup>.

Il est utile d'apporter des nuances à cette distinction entre SPA et SPIC dans la mesure où des activités ayant le même objet peuvent, eu égard à leur mode de fonctionnement et de financement, relever de la qualification de SPA ou de SPIC. C'est alors que certains services qui certes exercent des activités relevant des SPA sont qualifiés de services publics à caractère industriel et commercial. Tel est le cas de l'Office de tourisme qui a une mission essentiellement administrative notamment en ce qui concerne l'accueil et l'information du public et la promotion du tourisme mais qui peut revêtir la qualification de SPIC. On peut aussi apporter

---

<sup>1295</sup> Article L 134-1 du code du travail

<sup>1296</sup> CE, 27 janvier 1956, Sté électrique littoral Normand : Rec. CE 1956, p. 639. Voir aussi T. conflit, 14 mai 1990, L., Rec. CE 1990, p. 393

<sup>1297</sup> T. confl., 24 févr. 2003, n° 3340, S. c/ Sté Deux-Alpes-Loisirs

<sup>1298</sup> CE, 27 juin 1994, C. , Rec. CE 1994, p. 334

<sup>1299</sup> CE, 27 nov. 1967, L. : Rec. CE 1967, p. 444.

des limites relatives aux conséquences résultant de cette distinction, notamment les dérogations au principe de l'équilibre financier.

Il serait logique d'ailleurs, de se poser la question de savoir quelle est la pertinence de la distinction entre SPA et SPIC. Certes, on pourrait penser à des avantages notamment fiscaux dans le cadre de la qualification de SPIC. Mais la pratique montre une absence de lien entre la nature administrative ou industrielle et commerciale du service et la nature lucrative. C'est ainsi que le code général des impôts dispose, notamment que les établissements communaux et départementaux exerçant des activités à but lucratif<sup>1300</sup> sont passibles de l'impôt sur les sociétés. Il n'est pas fait référence au caractère industriel et commercial de l'activité mais l'accent est alors mis sur le caractère lucratif des exploitations ou opérations auxquelles les collectivités territoriales peuvent se livrer.

Donc, on peut considérer que le caractère industriel et commercial ne permet qu'une présomption de lucrativité du service que le juge pourrait être amené à démontrer au cas par cas<sup>1301</sup>. La distinction paraît aussi peu pertinente dans la mesure où les exonérations d'impôt sont sans lien avec le caractère administratif ou non du service public. En effet, une même activité lucrative qui revêt la qualification de service public administratif ou service public à caractère industriel et commercial bénéficie d'une exonération d'impôt sur les sociétés si son exploitation est directement assurée par la collectivité territoriale.

En revanche, si le service est doté d'une autonomie financière ou de la personnalité morale distincte de celle de la collectivité territoriale, il est assujéti à l'impôt sur les sociétés sauf s'il est créé pour des besoins indispensables à tous les administrés. Encore faudrait-il préciser le contenu de « service indispensable aux besoins collectifs » lorsqu'on sait que certains services notamment les services extérieurs des pompes funèbres ne sont pas regardés comme étant indispensables aux besoins collectifs.

---

<sup>1300</sup> Article 206-1 du code général des impôts

<sup>1301</sup> CE, sect., 16 déc. 1983, X : Rec. CE 1983, p. 17.

La distinction manque de pertinence dans la mesure où, en fonction des modes de gestion, une même activité peut être exonérée d'impôt<sup>1302</sup>. C'est d'ailleurs le cas des remontées mécaniques qui sont exonérées d'impôt sur les sociétés si elles sont exploitées directement par la collectivité territoriale. Tel n'est pas le cas si le service dispose d'une autonomie financière ou d'une personnalité morale distincte. Il s'y ajoute que l'assujettissement des collectivités territoriales à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est indépendant de la qualification de SPA ou SPIC. Selon la jurisprudence de l'UE, sauf assujettissement de plein droit, « *le critère déterminant de l'assujettissement à la TVA des activités réalisées par les personnes publiques réside exclusivement dans le fait de savoir si d'une part, cette activité est ou non accomplie en tant qu'autorité publique et si, d'autre part, elle est susceptible de créer des distorsions non négligeables dans la concurrence*<sup>1303</sup> ».

L'intérêt relatif de la distinction SPA et SPIC a permis de nuancer les différentes qualifications et met en exergue la pertinence des modes de gestion des services publics liés à l'environnement. C'est ainsi qu'il apparaît opportun de mener une réflexion sur la diversité des modes de gestion autonomes aussi complexes qu'ils puissent être.

## **II- La variété juridique des modes de gestion autonome des services publics locaux liés à l'environnement**

En principe, les collectivités territoriales disposent d'une liberté de choix des modes de gestion des services publics locaux<sup>1304</sup> liés à l'environnement, sauf si la loi en dispose autrement, comme c'est le cas des services départementaux d'incendie et de secours<sup>1305</sup>. Dans le cadre de leur gestion, les collectivités territoriales peuvent opter en faveur des régies simples ou directes (A). Elles peuvent en outre, décider de choisir la régie dotée de la seule autonomie financière

---

<sup>1302</sup> Article 207-1 6° du code général des impôts

<sup>1303</sup> CJCE, plénière, 17 octobre 1989, affaire 231/87 et 129/88, Cnes Carpaneto Piacentino et Rivergaro

<sup>1304</sup> J.- C. DOUENCE, Les modes de gestion des services publics, RFDA 2007, p. 821.

<sup>1305</sup> CE, 10 janvier 1992, Assoc. Usagers eau Peyreleau : Rec. CE 1992, p. 13

ou encore, de la régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale (B).

### *A- La gestion en régie simple ou régie directe des services publics locaux liés à l'environnement*

La particularité de la régie simple municipale ou intercommunale est de regrouper entre les mains de la collectivité territoriale ou de l'EPCI, tous les moyens de mise en œuvre<sup>1306</sup>. En effet, la collectivité est compétente non seulement pour l'organisation du service public concerné mais aussi pour assurer la gestion relative au fonctionnement<sup>1307</sup>. Les recherches démontrent que ce mode de gestion est principalement réservé aux services publics administratifs. La régie simple suppose que la collectivité territoriale dirige et fasse fonctionner elle-même, par ses propres moyens le service concerné. Ce dernier ne fait l'objet d'aucune autonomie qu'elle soit juridique ou financière. Il est alors placé sous l'autorité de l'organe délibérant et de l'exécutif local pour ce qui est de son organisation et de son fonctionnement.

Cette typologie permet à la collectivité territoriale ou à l'EPCI de percevoir le cas échéant, les recettes du service, et prend en charge dans son budget, les dépenses d'investissement qui en découlent. Mais si la collectivité choisit la gestion en régie d'un SPIC, il est alors impératif de tracer dans un budget annexe, les recettes et dépenses du SPIC. Cependant, *« l'établissement d'un budget annexe, pour les services de distribution d'eau potable et d'assainissement gérés sous la forme d'une régie simple ou directe, est facultatif pour les communes de moins de 500 habitants, dès lors qu'elles produisent, en annexe au budget et au compte*

---

<sup>1306</sup> P. JACQUEMOIRE, Régie et régies : Gestion directe ou gestion déléguée des activités de service public, AJCT 2014, p 189.

<sup>1307</sup> O. DITRICHE, Les multiples acceptions de la notion de régie dans les collectivités territoriales, AJCT, 2014, p. 184



*administratif, un état sommaire présentant, article par article, les montants de recettes et de dépenses affectés à ces services*<sup>1308</sup>».

Il revient à l'assemblée délibérante, après la création du service public dans les domaines de compétences de la collectivité territoriale ou de l'EPCI, de fixer les règles d'organisation et de fonctionnement, de déterminer le montant des redevances, d'approuver le règlement intérieur, de créer des emplois utiles à la régie. L'exécutif assure la direction du service et les décisions de création de service public local et de sa gestion en régie sont exécutoires de plein droit selon la loi du 2 mars 1982<sup>1309</sup>. L'ensemble des actes, des droits et obligations du service sont automatiquement imputables à la collectivité territoriale. En d'autres termes, les autorités du service concerné représentent la collectivité dans la vie juridique, les dommages causés à autrui par le service sont imputables par voie de conséquence à la collectivité<sup>1310</sup>. Il s'agit là de l'affirmation du principe de l'unité caractéristique de la régie directe.

Il est par ailleurs important de préciser que l'absence de personnalité morale demeure le critère d'indentification d'un service public géré en régie simple. Il suffit que les règles d'organisation et de fonctionnement fassent apparaître qu'une telle personnalité n'existe pas pour le service concerné pour qu'il puisse faire l'objet d'une gestion en régie<sup>1311</sup>. Il est par ailleurs opportun de s'interroger sur le champ d'intervention de la régie simple. Les services publics locaux de l'environnement sont-ils tous ouverts à la gestion en régie ? Pour ce qui est des services publics administratifs, la réponse est sans conteste affirmative car ils apparaissent comme le domaine privilégié de la régie directe. A la lecture des dispositions du code général des collectivités territoriales, les services à caractère industriel et commercial ne peuvent faire l'objet d'une gestion en régie directe<sup>1312</sup>. On peut voir dans la pratique, que nombreux sont les SPIC qui sont directement gérés par les collectivités territoriales ou les EPCI.

---

<sup>1308</sup> Article L2221-11 du code général des collectivités territoriales

<sup>1309</sup> Article 2 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF du 3 mars 1982 p. 730.

<sup>1310</sup> CE 21 novembre 2008, Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales c./ Mme Marin, AJDA 2008, p. 2204.

<sup>1311</sup> CE 21 décembre 1977, Établissement X, Lebon Table, 734

<sup>1312</sup> Articles L 2221-1 et L 2221-4 du code général des collectivités territoriales

Il s'y ajoute la gestion « in house » ou quasi directe. Cette notion a pendant longtemps été utilisée dans le domaine des marchés publics et délégations de services publics. En effet, la gestion « in house », exclue du champ d'application du code des marchés publics, est définie comme un contrat conclu entre une personne publique et un cocontractant (public ou privé) sur lequel elle exerce un contrôle comparable à celui qu'elle assure sur ses propres services (pouvoir de direction, de contrôle, financement), et qui réalise l'essentiel de ses activités pour elle<sup>1313</sup>. D'ailleurs depuis 2007, avec la jurisprudence du CE 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence, une place importante lui est accordée dans l'architecture des modes de gestion directe des services publics locaux.

Ainsi, le CE estime que les collectivités territoriales doivent être considérées comme gérantes, dans la mesure où elles créent un organisme « *dont l'objet statutaire exclusif est, sous réserve d'une diversification purement accessoire, de gérer ce service et si elles exercent sur cet organisme un contrôle comparable à celui qu'elles exercent sur leurs propres services leur donnant notamment les moyens de s'assurer du strict respect de son objet statutaire ; qu'un tel organisme peut notamment être mis en place lorsque plusieurs collectivités publiques décident de créer et de gérer ensemble un service public*<sup>1314</sup> ».

On remarque alors que la distinction entre gestion directe et gestion déléguée ne s'opère pas sur la base de l'existence de deux personnes morales : l'une chargée d'organiser le service et l'autre assurant la gestion. En réalité, la distinction doit se faire sur la base du contrôle que la collectivité territoriale exerce sur le gérant, personne morale distincte chargée de gérer une activité de service public. La formule « in house » développée par le C.E vise les cas où, notamment des associations ou établissements publics, des sociétés d'économie mixte (SEM) sont créés<sup>1315</sup> et doivent être dispensés de toute mise en concurrence, notamment pour la conclusion des marchés publics avec les collectivités adjudicatrices. C'est en effet l'intérêt qui guide la création de ces structures.

---

<sup>1313</sup> Article 3 du code des marchés publics

<sup>1314</sup> CE Section, 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence, req. 284736, Lebon p. 155.

<sup>1315</sup> A. BOREL, L'intercommunalité à l'abri du droit des marchés publics : Une application audacieuse de la notion de « in house ». , AJDA 2009, p. 929.

A titre d'exemple, la gestion « in house » apparaît dans les relations entre des communes et un établissement public local, en l'occurrence la société coopérative intercommunale qu'elles ont mise en place pour assurer l'exploitation des services des réseaux de communication dès lors qu'elles exercent sur celle-ci un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services<sup>1316</sup>. La particularité de l'organisme créé spécialement pour l'exploitation ou la gestion d'un service public suffit à caractériser son objet. Aussi, pour les SEM, les collectivités territoriales et leurs groupements sont actionnaires majoritaires du capital mais sans dépasser les 85%<sup>1317</sup>. La dispense de la mise en concurrence conduit à encadrer le recours à la gestion « in house ». L'accent est mis alors sur le contrôle que peuvent exercer les entités publiques sur l'organisme institué. Ce contrôle analogue est réputé existant lorsque chacune des communes contribue à la fois au capital et à la direction de l'organisme<sup>1318</sup>.

En droit européen, le principe demeure l'application de la réglementation sur les marchés publics pour tout rapport contractuel, même entre entités publiques. Mais l'exception « in house » permet d'échapper au droit des marchés publics car il est question ici de relation purement interne à la collectivité territoriale. C'est ainsi qu'une relation existant entre deux services communaux ou départementaux ne saurait être regardée comme impliquant le respect des règles de concurrence dans la mesure où il ne préfigure dans cette relation qu'une seule personne morale<sup>1319</sup>.

On retient pour la gestion « in house » deux conditions : le contrôle analogue que les collectivités territoriales doivent exercer sur l'organisme en question et la réalisation de l'activité par l'organisme avec ces collectivités. Il faut que ces deux conditions soient cumulativement remplies pour rendre possible la dispense de la réglementation sur les marchés publics. Cette règle est d'application stricte en raison du caractère exceptionnel du mode de gestion « in house », celui qui s'en prévaut doit apporter les preuves qui expliquent la dérogation.

---

<sup>1316</sup> CJCE, 13 novembre. 2008, aff. C-324/07, Coditel Brabant SA c./ Cne d'Uccle

<sup>1317</sup> G. KALFLECHE, Le contrôle des collectivités sur les sociétés publiques locales, Faut-il rénover le « in house » ? RFDA 2012, p. 1120.

<sup>1318</sup> A. L. DURVIAUX, Le contrôle conjoint dans la relation « in house », RDT eur. 2013, p. 341

<sup>1319</sup> F. LELIEVRE, L'exception in house entre office public d'aménagement concerté et une commune, AJDA 2009, p. 1766.

Par ailleurs, les sociétés publiques locales (SPL) n'auraient pas existé sans la volonté des collectivités territoriales de contourner les procédures des marchés publics. Quand les collectivités envisagent d'établir des rapports contractuels avec des organismes qu'elles influencent, classiquement, elles ont recours à la société d'économie mixte (SEM) et à l'établissement public local (EPL). Avec la SEM, les collectivités territoriales assurent une gestion plus souple, proche de droit privé, alors que les EPL sont soumis à un contrôle plus avancé. En effet, il est question avec ces sociétés publiques locales, de se référer aux règles qui régissent les sociétés commerciales en tenant compte des exigences du droit public. On note d'ailleurs qu'en plus du capital public, les membres de l'organe délibérant sont issus des personnes publiques qui les ont créées. La jurisprudence européenne considère, que la contribution d'une personne privée au capital de l'établissement public local auquel une collectivité territoriale est adjudicatrice suffit à écarter l'existence d'un contrôle analogue<sup>1320</sup>.

Mais il existe des réticences face à cet instrument de gestion « in house ». En effet, les motivations des collectivités territoriales lors de l'institution de ces SPL ne correspondent pas à l'objectif d'intérêt général car elles font prévaloir le besoin de contourner les règles régissant les relations contractuelles<sup>1321</sup>. En tout état de cause, la liste des modes de gestion est loin d'être exhaustive. Les collectivités territoriales peuvent faire recours aussi à la régie dotée de la seule autonomie financière ou dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale.

### ***B- La gestion en régie dotée de la seule autonomie financière et éventuellement de la personnalité morale***

Référence faite à la jurisprudence du CE du 13 mars 1985, le recours à la gestion en régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale n'était ouvert

---

<sup>1320</sup> CJUE 17 juillet 2008, Commission c/ République italienne, aff. C-371/05

<sup>1321</sup> E. MOYSAN, La société publique locale, un nouvel instrument de gestion financière, Revue française de Finances Publiques, 01 février 2013 n° 121, P. 105

qu'aux communes, syndicats de communes et aux départements<sup>1322</sup>. C'est dire que pendant longtemps ces modes de gestion étaient exclus pour les régions et EPCI. Tel est ce qui ressort de la décision de la CAA de Nancy de 1998 qui considère que la région est incompétente pour procéder à l'institution d'une régie dotée de l'autonomie financière<sup>1323</sup>. Cette position sera très vite renversée avec l'entrée en vigueur de la loi relative au renforcement de l'intercommunalité du 12 juillet 1999. C'est ainsi qu'on note une ouverture de ce mode de gestion à l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements pour l'exploitation des services publics à caractère industriel et commercial et les services publics administratifs, sauf si la loi en dispose autrement<sup>1324</sup>.

On remarque que, pour la gestion des SPIC, les collectivités territoriales et leurs groupements doivent opter pour la régie dotée de la seule autonomie financière ou celle dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale. Ces dernières demeurent les modes de gestion par excellence des SPIC sous réserve des dispositions de l'article L 2221-8 du CGCT. C'est en effet le CGCT qui régit l'organisation et le fonctionnement de ces régies.

Pour ce qui est des régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, encore appelées régies personnalisées, elles sont créées par délibération de l'assemblée délibérante<sup>1325</sup>. C'est l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités qui fixe le montant du capital et arrête le règlement intérieur de la régie personnalisée<sup>1326</sup>. La gestion de la régie est assurée par un conseil d'administration, un président et un directeur. Ils sont désignés par l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'EPCI.

Lorsque la régie est chargée d'exploiter un service à caractère industriel et commercial, elle dispose d'un directeur comme représentant légal. Tel n'est pas le cas pour la gestion en régie des SPA qui ont un président du conseil d'administration. En outre, la régie personnalisée est caractérisée par son autonomie et sa personnalité morale qui la distinguent de la collectivité de

---

<sup>1322</sup> CE, 13 mars 1985, Ville Cayenne, Rec. CE 1985, p. 76

<sup>1323</sup> CAA Nancy, 16 avril. 1998, n° 95NC01673, Région Nord-Pas-de-Calais

<sup>1324</sup> Articles L 1412-1 et L 1412-2 du code général des collectivités territoriales

<sup>1325</sup> J.-C. DOUENCE, Les régies locales, Encyclopédie des collectivités locales, chapitre 1, folio n° 6222.

<sup>1326</sup> Articles L 2221-3, L 2221-10 et R 2221-2 du code général des collectivités territoriales

rattachement. Elle n'en demeure pas moins « un électron libre », mais on ne saurait douter de la prééminence de la collectivité ou du groupement de collectivités dans la mesure où l'organisation et le fonctionnement sont déterminés par les statuts approuvés par délibération. C'est le conseil d'administration qui délibère sur toutes les questions relatives au fonctionnement de la régie. Dans le respect du principe d'équilibre financier, il fixe le montant de la redevance due par les usagers du service.

L'idée de cette gestion en régie personnalisée est d'aller plus loin dans la gestion directe, en permettant à la collectivité territoriale d'individualiser la gestion en créant un établissement public dirigé par un conseil d'administration. Contrairement aux régies simples, les régies personnalisées ne sont pas sous le contrôle de la collectivité. Il s'agit de leur marque d'autonomie. Aussi note-t-on que le maire y apparaît comme simple observateur à voie consultative<sup>1327</sup>. La régie personnalisée « *est alors un opérateur économique, qui intervient sans sanction du marché, la régulation doit donc être principalement interne. La collectivité ou sa régie personnalisée doit alors mettre en place les outils de mesure et de suivi de la performance financière notamment au travers d'un contrôle de gestion permettant d'évaluer les coûts de revient des prestations et de mesurer le niveau et la qualité du service*<sup>1328</sup> ».

Il faut préciser que le mode de gestion des services publics présente un intérêt particulier. En effet, c'est le cadre juridique dans lequel les services publics locaux, notamment ceux liés à l'environnement, sont exploités qui produit des effets sur le régime financier et comptable applicable<sup>1329</sup>. Depuis 2010, le législateur a mis à la disposition des collectivités territoriales des outils de gestion des services publics liés à l'environnement notamment. C'est ce qui résulte de la lecture de la loi relative aux SPL prévoyant que, dans le cadre de la mise en œuvre des compétences qui leur sont dévolues, les collectivités territoriales et leurs EPCI sont habilités à mettre en place des SPL dont la totalité du capital leur appartient. La mission de ses

---

<sup>1327</sup> O. DIDRICHE, Les multiples acceptions de la notion de « régie » dans les collectivités territoriales, AJCT 2014, p. 178.

<sup>1328</sup> S. SAVALL, La SPL, un nouvel outil de gestion des services publics locaux, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 01 mai 2011 n° 3, p. 753

<sup>1329</sup> M.-C. ESCLASSAN, « Gestion financière des services publics » in Dictionnaire encyclopédique de finances publiques (ouvrage collectif rédigé sous la dir. de L. Philip), Paris, Economica, 1991, T. 2, p. 1423.

établissements consisterait à l'exploitation des SPIC, à l'accomplissement des activités relatives à l'aménagement, à la construction...<sup>1330</sup>.

Dans cette logique de présentation des modes de gestion autonome des services publics liés à l'environnement, on relève un mode très complexe de gestion en l'occurrence la régie dotée de la seule autonomie financière. Selon le CGCT elle est administrée, sous l'autorité du maire et du conseil municipal, par un conseil d'exploitation et son président ainsi qu'un directeur<sup>1331</sup>. Ce conseil d'exploitation délibère sur les catégories d'affaires pour lesquelles l'assemblée délibérante de la collectivité ne s'est pas réservée le pouvoir de décision ou pour lesquelles ce pouvoir n'est pas attribué à une autre autorité par les statuts<sup>1332</sup>. Il est impérativement saisi sur toute question qui intéresse le fonctionnement de la régie. C'est le maire en outre, qui est le représentant légal de la régie et en est l'ordonnateur. C'est un mode de gestion utilisé aussi bien pour l'exploitation d'un SPIC que pour les SPA, auxquels la loi n'impose aucun statut public spécifique.

On peut dire que les services publics locaux liés à l'environnement se sont vu tailler une bonne place dans la détermination des modes de gestion. Il faut dire que la gestion autonome a ses avantages notamment la modulation des aides ou des subventions des autres collectivités territoriales en fonction des modes de gestion. En effet, la gestion directe est supposée nécessiter de lourdes charges. C'est ainsi qu'un service public géré directement par une collectivité bénéficie davantage de largesses financières.

Mais qu'ils soient SPA (la gestion du patrimoine, parfois des piscines) ou SPIC notamment la gestion des déchets, l'exploitation et la distribution d'eau potable, l'assainissement des eaux usées, les collectivités et leurs groupement disposent d'outils efficaces pour répondre aux exigences de protection de l'environnement sans recourir au secteur privé. Ce dernier joue toutefois un rôle déterminant dans la gestion de l'environnement.

---

<sup>1330</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales, JORF n° 122 du 29 mai 2010, p. 9697.

<sup>1331</sup> Article R 2221-3 du code général des collectivités territoriales

<sup>1332</sup> Article R 2221-64 du code général des collectivités territoriales,

## **Paragraphe 2 : Le partenariat public-privé dans la gestion des services publics locaux liés à l'environnement**

Le partenariat public-privé est un système à la mode dans la gestion des services publics liés à l'environnement<sup>1333</sup>. Il s'opère à travers des instruments contractuels qui représentent l'application contraignante d'une politique environnementale sur la base de divers outils contractuels de gestion des services publics (II). L'usage de ces instruments régissant les relations entre personnes publiques et privées semble éloigné de la protection de l'environnement mais permet de considérer le contrat comme un véritable outil au service de la protection de l'environnement<sup>1334</sup> (I).

### **I- L'outil contractuel au service de la protection du patrimoine environnemental**

Le contrat est un outil juridique qui prend en compte des intérêts particuliers *a priori*, et la protection de l'environnement apparaît comme une mission d'intérêt général<sup>1335</sup>. Même si le contrat est sensé prendre en compte des intérêts particuliers, il peut permettre la satisfaction de l'intérêt général de l'environnement en procédant à l'extension des obligations contractuelles (A)<sup>1336</sup>. La multiplication de ces dernières conduira à considérer le contrat comme un instrument de mise en exercice d'un principe général de protection de l'environnement (B)<sup>1337</sup>.

#### ***A- L'extension des obligations contractuelles favorables à la protection de l'environnement***

Apparaissant alors comme « vecteur d'application du droit de l'environnement, le contrat s'avère un instrument privilégié pour le législateur. Celui-ci utilise en effet le moyen contractuel pour diffuser sa politique tournée vers la protection de

---

<sup>1333</sup> G. MEYER, Développement durable et finances locales, L'harmattan, p. 290.

<sup>1334</sup> N. BOULOUIS, Le contrat public au service des politiques de développement durable : Limites et perspectives, RFDA 2014, p. 617.

<sup>1335</sup> Article L 110-1 du code de l'environnement

<sup>1336</sup> CJCE 17 septembre 2002, Environnement et concurrence : Un mariage de raison ? AJDA 2003, p. 433.

<sup>1337</sup> M. BOUTONNET, L'obligation de renégocier le contrat au nom de la lutte contre les gaz à effet de serre, Dalloz 2008, p. 1120.



*l'environnement. Plus précisément, il convient de noter l'originalité du support contractuel : si le droit de l'environnement s'impose pour une part aux contractants, son application peut aussi faire l'objet d'une négociation contractuelle. Ainsi la protection de l'environnement émane-t-elle d'un droit de l'environnement à la fois imposé et négocié par le contrat<sup>1338</sup>».*

C'est avec le développement de l'obligation d'information environnementale qu'on constate une nette volonté du législateur d'imposer à tous notamment aux contractants la prise en compte de l'intérêt général écologique<sup>1339</sup>. On assiste à la croissance de la spécialisation de l'obligation environnementale. En effet, il ne s'agit pas d'un aspect nouveau dans le droit des contrats. Certains contrats doivent fournir des informations précises ou déterminées sur un point particulier<sup>1340</sup>. C'est ainsi qu'il peut être attendu du vendeur d'un bien de fournir des informations détaillées relatives à l'environnement lors de la conclusion du contrat. Il faut dire que pendant longtemps, les orientations des politiques de l'environnement étaient tournées vers un encadrement plus strict des obligations environnementales, pour notamment se limiter aux informations relatives aux risques de nocivité des produits sur la santé humaine. Ce fut le cas avec l'obligation d'information sur l'amiante et le plomb<sup>1341</sup> ou encore l'obligation d'information sur la qualité de l'immeuble par exemple concernant les termites.

On assiste aujourd'hui à une diversification des obligations environnementales tournées de plus en plus vers la protection de l'environnement<sup>1342</sup>. Il faut préciser qu'avec la loi du 13 juillet 1992 modifiant celle de 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), il apparaît une obligation d'information relative à l'existence d'une ICPE. A la lecture de l'article L 514-20 du code de l'environnement, à l'occasion d'une vente d'un terrain situé sur le site d'une ICPE, le vendeur se doit d'en informer l'acheteur par écrit en précisant le cas échéant les risques qui découlent de cette exploitation. Les nécessités de protection

---

<sup>1338</sup> M. BOUTONNET, Le contrat et le droit de l'environnement, RDI Civ. 2008, p. 1.

<sup>1339</sup> L. NEYRET et M. BOUTONNET, la consécration du concept d'obligation environnementale, Dalloz 2014, p. 1335.

<sup>1340</sup> F. G. TREBULLE, Marchés publics et développement durable, RDI 2006, p. 440.

<sup>1341</sup> Articles L 1334-13 et L 1134-5 du code de la santé publique

<sup>1342</sup> M. BOUTONNET, Des obligations d'information spéciales à l'obligation environnementale générale, Dalloz 2012, p. 377.

de l'environnement intègrent le contenu du contrat, même si l'on sait que la protection de l'environnement n'en constitue pas l'objet principal. L'influence néfaste pour l'environnement doit être divulguée à l'acheteur de façon précise. La confirmation est faite par la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels qui renforce le système informatif de l'environnement.

Dans un souci de transparence et de protection de l'environnement, un dispositif juridique est intégré dans le code de l'environnement. En effet, le code dispose que toute personne qui met en vente un bien dont elle fut l'exploitant est dans l'obligation de d'indiquer en bonne et due forme, toutes les informations relatives aux risques ou dangers environnementaux découlant de l'exploitation. Elle doit préciser le cas échéant, si le bien a servi au stockage de matières radioactives ou chimiques<sup>1343</sup>. L'objectif est de ramener le contractant à participer à l'application du droit de l'environnement en mettant à la disposition de l'acheteur les informations relatives aux dangers qui résultent de l'exploitation de l'ICPE. La loi de 2003 a permis aussi une posture plus globale des risques environnementaux ayant des conséquences dans le droit des contrats.

En outre, il peut s'agir de l'information sur l'existence ou non d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) ou plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Il peut aussi concerner une zone de sismicité ou encore préciser le cas échéant que le bien a connu un sinistre. L'information peut aussi concerner l'état de pollution des sols à chaque modification substantielle de son exploitation<sup>1344</sup>. Le législateur a d'ailleurs tenté, face à la multiplication des obligations environnementales, d'apporter des clarifications en précisant dans le code de la construction et de l'habitat que quelques unes de ces données sont décrites dans le dossier de diagnostic technique<sup>1345</sup>. Ce dernier s'étend depuis peu aux données relatives aux installations intérieures de gaz et d'électricité, le document d'information établi à l'occasion du contrôle des installations d'assainissement non collectif et le diagnostic de performance énergétique

---

<sup>1343</sup> Article L 514-20 al. 2 du code de l'environnement

<sup>1344</sup> Article L 512-18 du code de l'environnement

<sup>1345</sup> Article 271-4 du code de la construction et de l'habitat

(DPE)<sup>1346</sup>.

On remarque que ces obligations d'information environnementale étant incluses dans les intérêts à satisfaire dans l'exécution du contrat, sont supportées par « *les contrats de vente ou de bail immobilier, de bail commercial, de bail rural, de cession d'entreprise, d'entreprise, de fourniture, de consommation ou de sous-traitance. Toutefois, le phénomène dépasse largement le droit des contrats car, à bien y regarder, tous les domaines économiques ayant un impact sur l'environnement, en particulier en raison de leurs effets en termes de réchauffement climatique et de dégradation de la biodiversité, sont mobilisés par le droit : l'immobilier, la construction, la production, la distribution, l'agriculture*<sup>1347</sup> ».

On se pose la question de savoir quelle est la valeur de ces obligations environnementales ? Elle est impérative dans la mesure où l'information doit être fournie avant la conclusion du contrat. La volonté du législateur de propager les données environnementales est ici apparente en faisant de la protection de l'environnement un nouvel ordre public à prendre en compte dans les relations contractuelles<sup>1348</sup>. L'élargissement de l'ordre public conduit ainsi à une nouvelle façon de contribuer à la protection de l'intérêt général. En effet, le contrat ne constitue pas une fin en soi. Il s'agit d'un élément intégré dans l'intérêt général en tant que principe de légitimation commun au droit public et au droit privé. La détermination de ce principe permet d'opérer une hiérarchie entre divers intérêts à protéger et garantit la légitimité de cette hiérarchisation.

On note que l'influence du droit de l'environnement a largement permis, dans le cadre du partenariat, l'intégration de l'intérêt général environnemental que représentent « *la protection, la mise en valeur, la restauration, la remise en état et la gestion des espaces, ressources et milieux naturels, des sites et paysages, des espèces animales et végétales et de la diversité et des équilibres biologiques*<sup>1349</sup> ». En outre, le contrat ne doit pas chercher à dissocier la protection de

---

<sup>1346</sup> Voir le décret n° 2006-1147 du 14 septembre 2006, JORF 15 sept. 2006, p. 13588.

<sup>1347</sup> M. BOUTONNET, La consécration du concept d'obligation environnementale, Dalloz 2014, p. 1335.

<sup>1348</sup> N. BOULOUIS, Le contrat public au service du développement durable : Limites et perspectives, RFDA 2014, p. 614.

<sup>1349</sup> Article L 110-1 du code de l'environnement

l'environnement et la santé de l'homme en ce sens que l'environnement à protéger demeure le milieu dans lequel évolue l'homme et comme l'indique la Charte de l'environnement, chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé<sup>1350</sup>. Sa protection est dès lors d'intérêt général.

La définition de l'intérêt général par le législateur est une stratégie pour consacrer la suprématie de l'intérêt général de l'environnement sur les autres intérêts particuliers<sup>1351</sup>.

Le contrat permet à cet effet aux contractants de participer chacun volontairement à la mise en œuvre des politiques publiques de l'environnement. La protection de l'environnement pèse dans ce cas sur les parties au contrat. Les bailleurs ou vendeurs doivent se procurer des informations nécessaires relatives à la pollution des sites pour connaître leur état et en envisager la remise en état. L'information du cocontractant permet une connaissance de l'objet du contrat, de sa valeur. Elle permet aussi au cocontractant d'avoir une idée des risques encourus, des enjeux financiers et plus largement les risques liés à l'environnement qu'implique la conclusion du contrat. Ce dernier induit une remise en état des sites qui est une manifestation d'une contribution à la satisfaction de l'intérêt général de l'environnement.

La méconnaissance de cette obligation d'information conduit le plus souvent à des sanctions légales imposées par la loi qui contraignent le responsable à participer à la protection de l'environnement, en prenant les mesures nécessaires à la dépollution d'un site qui abritait une ICPE soumise à autorisation. On remarque qu'il existe dans certains cas, une possibilité de transfert d'obligation environnementale notamment si un des contractants est plus à même de réunir les informations environnementales exigées. Il est en effet utile, d'impliquer tous les partenaires possibles pouvant jouer pleinement dans la protection de l'environnement.

On peut dire que le contrat est un instrument de mise en œuvre des politiques de l'environnement en ce sens qu'il est utilisé par le législateur, notamment dans les

---

<sup>1350</sup> Article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement

<sup>1351</sup> M. BOUTONNET, Le contrat et le droit de l'environnement, RDI Civ. 2008, p. 1.

échanges de quotas de GES et l'élimination des déchets<sup>1352</sup>. Sous réserve des obligations leur incombant dans la mise en œuvre du contrat, les parties disposent d'une possibilité d'accomplissement de l'intérêt général environnemental<sup>1353</sup>. Cette démarche aboutit à conclure à l'utilité du contrat dans la gestion de l'environnement.

Il est opportun de s'interroger sur les modalités de prise en compte de l'intérêt général de l'environnement dans le contrat. S'agit-il d'une démarche dogmatique ou pragmatique ? La démarche est dogmatique car les parties sont invitées grâce aux exigences de protection de l'environnement en tant qu'intérêt général à participer à la poursuite de cet objectif à l'occasion de la mise en œuvre du contrat<sup>1354</sup>. Elle est pragmatique parce que, la conclusion du contrat, son objet lui-même conduit à la protection de l'environnement<sup>1355</sup>. Ce qu'il faut retenir, en effet, c'est que dans la mesure où le législateur exige que le contrat respecte l'intérêt général de l'environnement, celui-ci y contribue indirectement en dépassant le simple cadre des intérêts particuliers. Mais quand le contrat a été conclu, par exemple pour l'élimination des déchets ou la dépollution d'un site, il lui incombe plus de satisfaire les intérêts des parties en aménageant l'exécution des obligations administratives. Dans ce cas, on remarque une participation directe du contrat dans la protection de l'environnement.

Par ailleurs, le contrat bénéficie alors d'un nouvel ordre public qu'il faut prendre en compte dans la conception et la mise en œuvre<sup>1356</sup>. En effet, il faudra, dans le souci d'intégrer la nécessité de protéger l'environnement dans les relations contractuelles, réussir à privilégier l'intérêt de la société. L'intérêt général de l'environnement est partagé par tous, alors il doit primer sur la satisfaction des intérêts particuliers, il apparaît comme un ordre de rang supérieur<sup>1357</sup>.

C'est la détermination de son acception qui conduit à démontrer la contribution

---

<sup>1352</sup> P. HERBEL et P. KROMAREK Un exemple d'instrument économique de protection de l'environnement : La réduction des émissions de gaz à effet de serre, Dalloz 2007, p. 963

<sup>1353</sup> M.-P. LAVOILLOTTE, Les contrats privés d'élimination des déchets, Thèse 2001 p. 235 s.

<sup>1354</sup> Article 2 de la Charte de l'environnement

<sup>1355</sup> M. HAUTEREAU-BOUTONNET, Le contrat environnemental, Dalloz 2015, p. 217.

<sup>1356</sup> M. BOUTONNET, Le contrat, un instrument opportun à l'ordre public environnemental ? Dalloz 2013, p. 2528.

<sup>1357</sup> J. CARBONNIER, Droit civil, Les obligations ?, PUF, 2004, p. 983

pertinente du contrat sachant que son contenu est de nature à l'élargir avec le nouvel ordre écologique. Mais on peut noter l'ordre public de protection qui protège l'égalité des parties dans l'exécution du contrat dans la mesure où le consentement des parties est protégé par la législation environnementale et permet ainsi de lutter contre les vices du consentement. La finalité de la protection est en fait supplémentaire car face à la complexité des informations environnementales, il ne peut qu'être exigé une prise de conscience du paramètre environnemental qui peut donner naissance à un principe général de protection de l'environnement.

### *B- L'émergence d'un principe général de protection de l'environnement*

Peut-on intégrer un principe général de protection de l'environnement dans le droit des contrats ? Il serait ainsi question d'opérer une transposition des orientations nationales des politiques de l'environnement dans le droit des contrats. L'application des orientations nationales relatives à la protection de l'environnement qui découlent des politiques de l'environnement fait transparaître l'émergence d'un ordre public écologique<sup>1358</sup> à travers les contrats locaux. Cette notion consiste à mettre en place une réglementation dans le but d'interdire et de contrôler les activités de l'homme susceptibles de porter atteinte au milieu naturel. Il suppose la défense des intérêts visés à l'article L110-1 du code de l'environnement. Il faut rappeler qu'il résulte du droit international et transcende les différents domaines et ordres du droit en contraignant les Etats<sup>1359</sup>.

Aussi, faudrait-il ajouter que la notion d'ordre public recoupe une acception humaniste plus étendue avec pour finalité le respect de la dignité humaine. Cette dernière renvoie en outre, en plus de la dignité humaine corporelle et sociale en rapport à la qualité de vie, à la qualité environnementale. C'est ainsi que peut être considéré comme vice caché, l'ampleur de la pollution du site<sup>1360</sup>, le silence gardé

---

<sup>1358</sup> M.-H. MALEVILLE-COSTEDOAT, sous la direction de M. BOUTELET et J.-C. FRITZ, L'ordre public écologique, RTD Civ, 2006, p. 643.

<sup>1359</sup> E. PICARD, L'influence du droit communautaire sur la notion d'ordre public, AJDA 1996, p. 55.

<sup>1360</sup> Cass. Civ. 3<sup>e</sup>, 8 juin 2006, n° 687 FS-PB, S<sup>te</sup> Total Fluide c/ SEM Plaine commune développement

sur la proximité d'une ICPE étant constitutif de dol. L'obligation d'information environnementale exige la mise à la disposition de l'acheteur de toute information utile. Tel est d'ailleurs ce qui ressort de la décision de la CAA de Nancy du 26 septembre 2007 rappelant l'importance de l'ordre public écologique en affirmant que *«l'économie du contrat et la pratique concertée des parties ont aussi pour finalité de réduire les émissions de gaz polluants, ce qui profite évidemment à l'intérêt général, non seulement au plan national mais surtout au niveau planétaire, du moins en l'état des connaissances scientifiques majoritairement approuvées<sup>1361</sup>»*.

Le contrat est alors susceptible d'intégrer le renouvellement de l'intérêt général. Dans ce cas, on pourrait dire que le contrat se soucie de la protection de l'environnement car il est observé de l'intérieur, du point de vue des contractants<sup>1362</sup>. C'est l'aspect relationnel qui est alors mis en exergue. En effet, on attend des contractants, l'adoption d'un comportement favorable à la protection de l'environnement en se fondant sur un dispositif juridique. Il en résulte, dans l'exécution du contrat, une sorte de solidarité des parties au contrat en faveur de l'environnement mais en plus, le développement de ce que l'on peut considérer comme des droits de l'homme environnementaux (existence notamment selon le principe I de la déclaration de Stockholm d'un droit fondamental à des conditions de vie satisfaisantes dans un environnement respectueux de la dignité et du bien-être et article 3 de la convention de Maputo du 11 juillet 2003 consacrant le droit à un environnement sain et le devoir de l'Etat d'assurer l'exercice de ce droit).

On peut se poser la question de savoir comment se manifeste cette solidarité environnementale à travers le contrat? Les théories relatives à l'objectif de développement durable font apparaître une solidarité imposée entre citoyens qu'il importe de mettre en œuvre<sup>1363</sup>. Mais sous l'angle du droit des contrats, de cette relation de solidarité pourrait faire naître un solidarisme contractuel. On peut par ailleurs, voir transparaître certains aspects du droit privé au regard du prisme de

---

<sup>1361</sup> CAA de Nancy, chambre commerciale 26 septembre 2007, n° 2073/07 SAS Novacarb c/ SNC Socoma.

<sup>1362</sup> M. BOUTONNET et L. NEYRET, La consécration du concept d'obligation environnementale, Dalloz 2014, p. 1335.

<sup>1363</sup> M. DONIOU, Comment introduire des critères de développement durable dans les procédures contractuelles des opérations d'aménagement urbain ? RFDA 2006, p. 766.

développement durable. On ne saurait présenter le développement durable comme une banale idée politique. Il découle de la déclaration de Rio de 1992 en son article 3 avant d'être repris par la loi Barnier de 1995<sup>1364</sup> relative au renforcement de la protection de l'environnement. La Charte de l'environnement affirme qu'« *afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs besoins* »<sup>1365</sup>.

Même si on s'aperçoit que l'article 6 de la Charte de l'environnement ne désigne que les politiques publiques pour assurer le nécessaire développement durable, il est incontestable qu'elle exige aussi une solidarité entre les individus sous l'influence de la loi. En effet, pour assurer la cohérence des textes, le droit garantit l'intégration du développement durable en tant qu'idée directrice, non seulement en droit public mais aussi en droit privé. On assiste d'ailleurs à la diversité des obligations d'information environnementale dans différents domaines notamment en droit des marchés publics, droit des sociétés<sup>1366</sup>. Le développement durable influe aussi fortement sur le droit des biens notamment avec les quotas d'émission et sur le droit de la consommation avec l'apparition de la notion de consommation durable qui permet aux consommateurs de choisir les produits favorables à l'environnement. Il influe de plus sur le droit de la responsabilité qui se soucie de l'extension spatiale et temporelle des atteintes technologiques.

La vigueur du solidarisme contractuel se manifeste par le solidarisme orienté vers l'environnement dans la mesure où des contractants sont ainsi appelés à poursuivre l'objectif de développement durable qu'ils placent au-dessus de leurs intérêts particuliers. Ainsi, le rôle social assumé par les parties au contrat satisfait un nouvel intérêt collectif -l'intérêt environnemental- et dépasse à cet effet, la relation contractuelle. Donc à la différence du solidarisme contractuel qui est mû par les intérêts des parties au contrat, le solidarisme environnemental a pour finalité la protection de l'environnement apparu comme un intérêt social commun à toute la

---

<sup>1364</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995 p.1840

<sup>1365</sup> Article 6 de la charte constitutionnelle de l'environnement

<sup>1366</sup> D. BARLOW, Les nouvelles obligations de transparence des entreprises en matière sociale et environnementale, Dalloz 2012, p. 1502.



collectivité<sup>1367</sup>.

La finalité relative à la protection de l'environnement se met en œuvre à travers les contractants. C'est d'ailleurs pourquoi on ne peut justifier dans ce cas l'obligation d'information environnementale pour des raisons de justice contractuelle. En effet, ces dernières dépassent largement le cadre des intérêts qui animent les parties et s'intéressent à un but collectif, tant les atteintes environnementales découlant des pollutions sont de nature à les concerner. Ainsi, le fait d'inciter les personnes privées ou publiques à conclure des contrats d'élimination des déchets ou à procéder à des échanges de quotas d'émission de GES, constitue une contribution à la préservation du patrimoine commun. On note alors que la mise en œuvre des politiques de l'environnement transforme les finalités du contrat sachant que les parties doivent dépasser leurs besoins individuels pour prendre en compte le besoin collectif, en l'occurrence la conservation de la qualité environnementale.

L'élargissement des intérêts à protéger dans le contrat imposé par les politiques de l'environnement laisse apparaître la consécration des droits de l'homme liés à l'environnement. Il s'agit du droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, d'accéder aux informations environnementales à la disposition des autorités publiques et de participer à la prise de décisions publiques<sup>1368</sup>. A côté de ces droits liés à l'environnement, on note un devoir de participation de chacun à la préservation et à l'amélioration de l'environnement, à la prévention ou à la limitation des effets des atteintes environnementales. Chacun a le devoir de contribuer à la réparation des dommages causés à l'environnement, la promotion du développement durable incombe aux autorités publiques<sup>1369</sup>.

Cet ensemble de droits et devoirs constitue des moyens juridiques de légitimation des obligations environnementales imposées aux contractants<sup>1370</sup>. On peut, en effet, dire que l'obligation environnementale est le versant contractuel d'un droit pour l'homme d'avoir l'information environnementale. Aussi, sur la base du principe de

---

<sup>1367</sup> F. G. TREBULLE, Développement durable et collectivités territoriales, RDI 2007, p. 246.

<sup>1368</sup> Articles 1<sup>er</sup> et 7 de la Charte de l'environnement

<sup>1369</sup> Articles 2, 3, 4 et 6 de la Charte de l'environnement

<sup>1370</sup> Obligation environnementale contractuelle : Portée et sanctions Cass Civ 3<sup>e</sup> 13 décembre 2011, Dalloz 2012, p. 790.

précaution, est-il possible de justifier une obligation d'information environnementale lors de la vente de terrain qui abritait une ICPE afin d'évaluer les risques environnementaux<sup>1371</sup>. On assiste à la conclusion de contrats environnementaux qui peuvent se présenter comme un accomplissement du devoir de préservation et de prévention des atteintes. Il s'y ajoute la manifestation du devoir de réparer les dommages écologiques à travers la sanction relative à la remise en état des sites pollués. Certes il n'y a rien d'étonnant dans la mesure où la Charte de l'environnement est une Charte constitutionnelle, ses dispositions s'imposent au secteur privé tout comme le reste de la Constitution.

Le contrat est sans doute une norme inférieure à la Constitution, donc il doit supporter la valeur constitutionnelle de la Charte, il subit l'élargissement du bloc de constitutionnalité. Mais on peut s'interroger sur l'étendue de l'influence de la Charte constitutionnelle de l'environnement sur le contrat. Il faut préciser que le poids de l'influence dépend de la portée normative de la Charte de l'environnement. On sait que tous les droits environnementaux consacrés par la charte ne sont pas des objectifs à valeur constitutionnelle. Ils sont tout de même des droits fondamentaux mais ne consacrent pas en effet de véritables libertés fondamentales que les personnes privées pourraient invoquer.

L'application du droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ne fait à ce stade aucun doute<sup>1372</sup>. Certains limitent la portée de ce droit à un environnement sain, en considérant qu'il n'est invocable que contre l'Etat pour les débiteurs de ce droit. Mais l'influence effective de ce principe invite à une application concrète imposable à toutes les personnes publiques et privées non seulement dans le droit de la responsabilité mais encore dans le droit des contrats<sup>1373</sup>.

Par ailleurs, on remarque dans le contrat, une « fondamentalisation » qui favorise l'invocation de certains droits subjectifs dans les relations contractuelles. Tel est le cas par exemple avec la liberté d'association et le droit au respect de la vie privée.

---

<sup>1371</sup> F. G. TREBULLE, Réflexion autour de la loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels, RDI 2004, p. 23

<sup>1372</sup> J.-P. MARGUENAUD, La Charte constitutionnelle de l'environnement face au droit de la Cour européenne des droits de l'homme, Rev. jur. envir. n° spécial 2005

<sup>1373</sup> M. PRIEUR, Du bon usage de la Charte constitutionnelle de l'environnement, préc. p. 10

D'ailleurs la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) prône une extension de la vie privée en y intégrant le droit à l'environnement<sup>1374</sup> comme le droit à la vie et au respect du domicile. La législation environnementale favorise le développement de nouveaux droits et de nouvelles obligations contractuelles qui ont pour finalité la protection de l'environnement.

Pour que le paramètre environnemental puisse être pris en compte « *par le droit des contrats en tant que risque à gérer dans l'intérêt de l'environnement, cela s'avère plus original. En effet, lorsque l'on observe le droit positif, une autre tendance émerge : créées par le législateur ou directement par les parties, certaines obligations environnementales ont vocation à se saisir de l'impératif de protection de l'environnement, en particulier celui lié au rejet des gaz à effet de serre. La donnée environnementale n'est donc plus appréhendée contractuellement uniquement pour le bien des parties, mais aussi dans l'intérêt de tous*<sup>1375</sup> ».

Il faut dire que depuis quelques années, pour renforcer les mesures ou instruments de protection de l'environnement, il s'avère que les collectivités territoriales se saisissent de la technique contractuelle en droit de l'environnement, afin d'apporter un complément à l'exercice du pouvoir de police. C'est alors que la technique contractuelle a vu son objet se transformer pour accomplir des missions environnementales<sup>1376</sup>. Les collectivités territoriales imposent à leurs cocontractants de contribuer à la sauvegarde de l'intérêt général environnemental. Les contrats de bail ou de location subissent l'influence du nouvel ordre public écologique en procédant à la prise en compte des exigences environnementales dans les contrats.

Il serait logique de considérer qu'il existe un contraste, lorsqu'on note une absence d'obligation environnementale dans un contrat alors qu'on remarque de plus en plus l'accroissement des obligations environnementales. Le contrat apparaît comme instrument de la protection de l'environnement en ce sens qu'en plus de la

---

<sup>1374</sup> CEDH, 30 nov. 2004, Oneryldiz, AJDA 2005. 549,

<sup>1375</sup> M. BOUTONNET, Des obligations environnementales spéciales à l'obligation environnementale générale en droit des contrats, Recueil Dalloz 2012, p. 377.

<sup>1376</sup> C. LONDON, Concurrence et environnement : Une entente écologiquement rationnelle, RTD Eur. 2003, p. 267.

multiplication des obligations par le législateur, il développe lui-même des obligations dépassant les intérêts particuliers résultant de la relation contractuelle. On note d'ailleurs une tendance à « *la multiplication des contrats environnementaux qui, par leur objet directement environnemental, conduisent l'État, les collectivités locales et territoriales, les entreprises et les organisations non gouvernementales à s'engager pour la protection de l'environnement. Se cachant parfois derrière les dénominations évocatrices de « plans », programmes, accords ou partenariats, ces contrats relèvent d'un droit tantôt spontané, tantôt incitatif ou négocié*<sup>1377</sup> ». Mais de la gestion des services publics locaux liés à l'environnement transparaît la diversité des outils contractuels à la disposition des collectivités territoriales.

## **II- La diversité des outils contractuels de gestion des services publics locaux liés à l'environnement**

L'impact du droit européen de l'environnement est remarquable en ce sens qu'il influe fortement, dans le but de réguler la concurrence et de renforcer la responsabilité de l'acheteur, sur les modes de gestion déléguée des services publics<sup>1378</sup>. En effet, on sait que le marché intérieur français a perdu son autonomie. De plus, « *les spécialistes du droit français de l'environnement s'accordent à considérer que de l'ordre de 80 % des normes substantielles qui le composent sont d'origine communautaire. Toute approche concurrentielle des mesures de protection de l'environnement en droit français est à ce double titre fortement imprégnée de considérations communautaristes. Faut-il encore le rappeler, les premières initiatives du législateur communautaire dans le domaine de la protection de l'environnement avaient pour objet principal de protéger le marché commun plutôt que l'environnement*<sup>1379</sup> ».

---

<sup>1377</sup> M. MEKKI et M. BOUTONNET, Contrat et développement durable, Revue des contrats, 01 juillet 2012 n° 3, P. 907.

<sup>1378</sup> S. PLATON, Délégation de service public et concession de services en droit de l'Union européenne, AJDA 2013, p. 1448.

<sup>1379</sup> P. THIEFFRY, Les mesures publiques de protection de l'environnement et concurrence, AJDA 2007, p. 170.

Le droit des contrats doit alors composer avec les exigences de protection de l'environnement. La transformation du contrat par l'intégration de certains critères donne ainsi la possibilité aux acheteurs de prendre en compte les préoccupations environnementales. Dans un contexte où l'administration tend à la simplification, à la transparence, on assiste à une continuité de cette mouvance dans le droit de la commande publique qui se doit notamment faire évoluer sa vocation afin d'offrir un service public optimal aux usagers. L'objectif de la réforme du code des marchés publics par exemple est de renforcer la responsabilité des collectivités territoriales et de leurs groupements

La prise en compte de l'environnement dans la commande publique aurait pour finalité de permettre aux collectivités territoriales de devenir des gestionnaires économes et efficaces<sup>1380</sup>. Le nouveau code des marchés publics est le fruit d'un rapprochement avec le droit de l'UE. Sous l'influence de ce dernier, des critères environnementaux sont fixés lors de la conclusion des marchés publics<sup>1381</sup>. Par ailleurs, le décret de 2014<sup>1382</sup> n'a pas modifié en ce sens le code des marchés publics (CMP) qui prévoit l'insertion des critères environnementaux dans les procédures de passation des marchés publics. C'est ainsi que des conditions d'exécution du marché public favorables à l'environnement peuvent être prévues dans le respect de l'équilibre contractuel<sup>1383</sup>. Il est aussi prévu pour l'acheteur de s'assurer de la faculté du cocontractant à respecter l'environnement<sup>1384</sup>.

---

<sup>1380</sup> Rép. min. Affaires européennes, JO Sénat 1<sup>er</sup> mai 2003, p. 1471

<sup>1381</sup> J.-D. DREYFUS, Le nouveau code des marchés publics : une réforme axée sur la responsabilité de l'acheteur AJDA 2004, p. 632.

<sup>1382</sup> Décret n° 2014-1097 du 26 septembre 2014 portant mesures de simplification applicables aux marchés publics, JORF n°0225 du 28 septembre 2014 p.15782

<sup>1383</sup> CJUE 10 mai 2012 n° C-368/10, Selon le juge « l'obligation faite au pouvoir adjudicateur de mentionner expressément les caractéristiques environnementales détaillées qu'il entend imposer même lorsqu'il recourt aux caractéristiques définies par un éco-label est indispensable pour permettre aux soumissionnaires potentiels de se référer à un document unique et officiel, émanant du pouvoir adjudicateur lui-même, et donc sans qu'ils soient soumis aux aléas d'une recherche d'informations et aux possibles variations dans le temps ».

<sup>1384</sup> L'arrêté du ministère des Finances du 26 février 2004 pris en application de cet article 45 fixant la liste des renseignements et/ou documents pouvant être demandés aux candidats, JORF 11 mars 2004, p. 4785

Considéré comme une nouvelle donne économique, la problématique de la protection de l'environnement par la commande publique n'est pas surprenante car l'intégration des préoccupations environnementales dans le contrat est d'une importance certaine<sup>1385</sup>. C'est d'ailleurs pourquoi, on note un grand intérêt accordé par les contractants aux enjeux environnementaux ainsi que les facteurs déterminants qui ont conduit à la réforme du CMP. La capacité des cocontractants à protéger l'environnement fait en outre preuve de créativité dans la mesure où elle permettra de démontrer la place incontournable du contrat dans la gestion de l'environnement. Le contrat apparaît ainsi comme un outil, un instrument qui permet de gouverner<sup>1386</sup>. Il s'agit pour les collectivités territoriales et leurs groupements, d'un moyen de promotion du développement durable. La législation européenne dans ce domaine est orientée vers la prise en compte de ces nouvelles exigences en faisant usage soit de la contrainte, soit en incitant les candidats à intégrer l'environnement dans la définition des offres.

Ainsi, dans le cadre de la gestion des services publics locaux, il apparaît que les collectivités territoriales ont aussi besoin de moyens nécessaires de la même façon que les personnes privées, pour rendre efficace le fonctionnement des services publics locaux. Il peut s'agir de besoins en équipements, bâtiments, constructions, infrastructures, fournitures de services ou encore des études. Pour ce faire, les collectivités territoriales peuvent choisir de confier ces différentes tâches à un tiers par le procédé de marchés publics (A), de régie intéressée et de conventions de délégation de service public (B).

### *A- La gestion de l'environnement par les marchés publics locaux*

---

<sup>1385</sup> P. THIEFFRY, Mesures publiques de protection de l'environnement et concurrence, AJDA 2007, p. 170.

<sup>1386</sup> J.-P. GAUDIN, Gouverner par le contrat : l'action publique en question, Les presses de Sciences Po, 1999

Les marchés publics sont considérés comme étant un contrat conclu par les collectivités territoriales pour répondre aux besoins d'achats en matière de travaux, de fourniture et de service. L'intérêt de ce mode de gestion déléguée peut être économique, avec le poids des marchés publics dans la commande publique<sup>1387</sup>. Si on se réfère aux statistiques, la valeur annuelle des actes d'achats publics « *dans les différents États-membres de l'Union Européenne par les administrations et organismes publics, qu'ils aient un caractère national ou un caractère local, représente même en moyenne 16 % du PIB. Si l'on suit ces statistiques, la commande publique en France devrait monter à près de 150 milliards d'euros par an, c'est-à-dire plus de la moitié du budget de l'État. Pour les collectivités locales, les marchés publics sont répartis en 25 % de fournitures, 63 % de travaux et 12 % de service*<sup>1388</sup> ».

On peut alors penser que ce mode de gestion constitue un levier incontournable dans la gestion des services publics locaux dans la mesure où il permet le développement durable à travers la prise en compte des intérêts environnementaux dans les politiques de développement économique et social. Les marchés publics des collectivités constituent un des domaines d'intervention les plus encadrés par un arsenal juridique au centre duquel on trouve le code des marchés publics (CMP) qui définit les marchés publics comme tout accord onéreux entre collectivités territoriales ou EPCI et une personne publique ou privée pour la satisfaction des besoins de travaux, services et fournitures<sup>1389</sup>. C'est donc un contrat qui traduit la volonté de la collectivité territoriale de confier une mission à un tiers.

Le code des marchés publics véhicule les orientations européennes en matière d'intégration de l'environnement dans les actions publiques<sup>1390</sup>. En effet, les études ont commencé avec le livre vert de la commission européenne en 1996. Il

---

<sup>1387</sup> Les marchés publics des collectivités locales, Encyclopédie des collectivités locales, Introduction, folio n° 3002.

<sup>1388</sup> Les marchés publics des collectivités locales, Encyclopédie des collectivités locales, Folio n° 3002

<sup>1389</sup> Article 1<sup>er</sup> du code des marchés publics

<sup>1390</sup> Directive n° 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution des contrats de concession, Directive n° 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant directive n° 2004/18/CE, Directive 2004/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation des marchés par des entités opérant dans le secteur de l'eau, de l'énergie des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE, JOUE du 28 mars 2014.

était question de réfléchir sur l'avenir des marchés publics dans l'espace européen. Quelques années plus tard est présentée une communication interprétative sur le droit de l'UE applicable aux marchés publics<sup>1391</sup>. Mais cette communication interprétative aborde une autre question, celle relative à l'intégration des préoccupations environnementales dans les procédures de passation des marchés publics<sup>1392</sup>.

Elle préconise une présentation détaillée et précise notamment sur les matières utilisées ainsi que le processus de production dans le cadre de l'exécution du marché. Cette communication n'est pas restée sans conséquences en ce sens qu'elle a suscité « *d'après débats au sein des institutions européennes. En mars 2003, le Conseil a ainsi précisé que l'introduction du critère environnemental n'était possible que s'il était directement justifié par l'objet du marché contrairement au souhait du Parlement européen. Ce dernier maintenant sa position, le comité de conciliation, réuni le 2 décembre 2003, a établi que les seuls critères retenus étaient ceux qui avaient un lien avec l'objet principal du contrat et pouvaient être utilisés de manière efficace et objective* »<sup>1393</sup>.

Le chemin est alors à baliser afin de permettre l'intégration des préoccupations environnementales par les acheteurs publics en tenant compte des règles régissant la liberté du commerce et de l'industrie, la libre circulation des marchandises et la concurrence<sup>1394</sup>. Si le contrat est considéré comme vecteur de protection de l'environnement au niveau européen, c'est qu'il est constant que le volontarisme a tout aussi un rôle important à jouer à côté de la réglementation. Les clauses du contrat vont ainsi contribuer à l'implication des contractants dans le processus de développement durable. Pour promouvoir la qualité environnementale, le contrat est un moyen approprié pour régir les relations entre acteurs publics et privés. Le

---

<sup>1391</sup> Communication interprétative de la Commission relative au droit communautaire applicable aux passations des marchés publics, JO n° C 179 du 1<sup>er</sup> août 2006.

<sup>1392</sup> D. BLAISE, Environnement et marchés publics : Un mariage de raison, AJDA 2003, p. 433.

<sup>1393</sup> M.-P. LAVOILLOTTE, L'environnement dans le nouveau code des marchés publics : L'affirmation du contrat au service de l'environnement, AJDA 2004, p. 2081.

<sup>1394</sup> C. CRAMPES, Economie, environnement et concurrence, Petites affiches, 15 juin 2006 n° 119, p. 18



volontarisme fait transparaître l'existence d'un compromis dans les modalités de mise en œuvre des orientations découlant des politiques de protection de l'environnement.

À travers les marchés publics, les collectivités territoriales disposent ainsi d'un moyen d'action efficace pour adapter le comportement de leurs partenaires aux exigences d'intérêt général de l'environnement sachant qu'elles pourront, par le moyen des clauses du contrat, mentionner comme l'indique la CJCE en 2002, des critères environnementaux<sup>1395</sup>. Ainsi, le marché public apparaît comme promoteur de l'environnement, le candidat pouvant dans certains cas se voir contraint de respecter les critères imposés par les collectivités territoriales ou leurs groupements<sup>1396</sup>. C'est le cas lorsque les collectivités territoriales exigent la fourniture d'énergie renouvelable dans les bâtiments publics. Il peut être exigé du cocontractant la prise en considération de l'état du sol notamment dans le cadre des travaux routiers. En effet, la réalisation des travaux peut être subordonnée à des études préalables sur l'état du sol notamment la nappe phréatique, tout comme il est possible d'exiger la fourniture de matières recyclables. Le marché public est devenu un cadre d'appréciation du savoir-faire environnemental du candidat.

Mais quel est l'intérêt de l'intégration de l'environnement dans les marchés publics ? Ne serait-ce pas une façon d'écarter certains candidats du bénéfice de la commande publique ? Certes, il permet de limiter les candidatures, seuls ceux qui sont sensés produire des offres correspondant aux critères indiqués seront admis à candidater<sup>1397</sup>. La fixation des critères environnementaux peut conduire à responsabiliser les candidats dans la production d'informations. En effet, même après la conclusion du contrat, la découverte de faux renseignements est considérée comme vice du consentement. Il faut dire que le poids des collectivités dans le marché apparaît incontestablement considérable. Elles ont alors une influence qui peut jouer en faveur de la protection de l'environnement. Des milliards d'euros

---

<sup>1395</sup> CJCE 17 septembre 2002, *Concordia Bus Finland Oy AB*, AJDA 2003, p. 433

<sup>1396</sup> M. BOUTONNET, *Le contrat et le droit de l'environnement*, RTD Civ, 2008, p. 1.

<sup>1397</sup> G. MARTIN, *Environnement et concurrence : Approche en droit de l'environnement*, Petites affiches, 15 juin 2006 n° 119, p. 15

sont investis dans l'approvisionnement en produits et services. On s'attend à ce que cet approvisionnement en produits et services remplisse des conditions écologiques.

Il faut dire que le système relatif à l'insertion des critères environnementaux n'est pas sans difficultés car il nécessite une réelle volonté des décideurs locaux qui sont aptes à influencer le comportement écologique des cocontractants<sup>1398</sup>. C'est en réalité un des problèmes rencontrés dans la mise en œuvre des politiques de l'environnement. Cette situation pourrait se justifier par la réticence des collectivités territoriales face aux besoins d'accomplissement d'efforts écologiques supplémentaires dans la mesure où elles considèrent que les paramètres environnementaux ont déjà fait l'objet d'intégration dans les documents de planification locale<sup>1399</sup>. Les critères environnementaux vont devoir, dans ce cas, se plier devant ceux relevant du prix.

Mais on remarque que l'intégration des critères environnementaux dans les marchés publics est source de difficultés pour les acheteurs publics. En effet, force est de constater que l'identification des produits respectueux de l'environnement nécessite de la part des collectivités territoriales et de leurs groupements, une connaissance technique des données environnementales. Ce qui implique aussi des aptitudes en techniques de négociation, en économie et bien sûr en droit. Il sera question pour les acheteurs publics, d'avoir une rigueur dans les procédures et suivis des marchés publics sans écarter les risques de contentieux.

En outre, les collectivités territoriales bénéficient grâce à la diversité des options relatives aux critères environnementaux, des dispositions du code des marchés publics pour réussir un bon achat<sup>1400</sup>. Elles peuvent sur la base du code des marchés

---

<sup>1398</sup> CE 23 novembre 2011, AJDA 2011, p. 2321. Les critères environnementaux ne sont pas obligatoires selon cette décision.

<sup>1399</sup> J.-F. STRULLOU, L'intégration des préoccupations environnementales dans les documents de planification urbaines, RFDA 2012, p 872.

<sup>1400</sup> R. GRAND, Le nouveau guide des bonnes pratiques en matière de marchés publics, AJDA

publics, opérer un choix à partir des critères mentionnés. Cependant, on peut assister à l'intégration d'autres critères environnementaux dès lors qu'ils sont justifiés par l'objet du marché public ou même ses conditions d'exécution notamment la limitation de l'usage des pesticides ou l'interdiction des OGM. Toutefois, la prise en compte des exigences environnementales dans les marchés publics ne garantit pas nécessairement la satisfaction des intérêts de la collectivité territoriale. De ce fait, elles peuvent se montrer réticentes par rapport aux critères environnementaux.

Nombreuses sont les politiques publiques de l'environnement dont la mise en œuvre fait l'objet de multiples marchés publics promouvant l'intérêt général de l'environnement. Par ailleurs, si le CMP fait mention des critères environnementaux, on sait qu'il n'existe pas de hiérarchie entre eux. À cet effet, on s'aperçoit que les critères liés à l'environnement pourraient être classés dans une position peu propice à la protection de l'environnement<sup>1401</sup>. Il s'agit là des conséquences résultant de l'antinomie entre les besoins économiques et les exigences de protection de l'environnement. Les collectivités territoriales seront plus à même d'opter pour l'offre économiquement la plus avantageuse, car la prise en compte de l'environnement dans les marchés publics n'offre pas la plupart du temps un prix favorable pour la collectivité territoriale, en ce sens que le produit peut s'avérer financièrement non compétitif.

Mais l'intégration de l'environnement s'infuse dans l'ensemble de la commande publique notamment dans les conventions de délégation de service public. Qu'en est-il alors du rôle des conventions de délégation de service public et de la régie intéressée<sup>1402</sup> dans cette mission de gestion de l'environnement ?

---

2012, p. 293.

<sup>1401</sup> S. PIGON, La prise en compte des critères environnementaux : Vers la fin de la seule logique financière dans les marchés publics, Petites affiches, 23 décembre 2002 n° 255, p. 4 -

<sup>1402</sup> S. DE LA ROSA, Vers un approfondissement des règles européennes applicables aux concessions de service public, A propos de la directive sur l'attribution des contrats de concession, Petites affiches, 18 mars 2014 n° 55, p. 5

## ***B- Les conventions de service public et la régie intéressée au service de la gestion locale de l'environnement***

Il importe de rappeler que si, pendant longtemps la gestion du service public est confiée par le biais de relations contractuelles à des personnes privées, ce n'est qu'en 1992 qu'on a vu apparaître la notion de convention de délégation de service public en tant que catégorie spécifique de contrat public. En effet, c'est la loi du 29 janvier 1993 dite loi Sapin qui a procédé à la consécration des conventions de délégation de service public. Il faut tout de même préciser que la liberté de choix des modes de gestion déléguée par les collectivités territoriales demeurait effective avant la loi Sapin.

Il résultait d'ailleurs de la circulaire du ministre de l'intérieur du 7 août 1987 (Journal Officiel 20 décembre 1987) que les collectivités territoriales ont la possibilité notamment recourir aux contrats de concession, d'affermage, de gérance, de régie intéressée le cas échéant, après l'avis du Conseil d'État du 7 octobre 1986 explicité par un autre avis du Conseil d'État en date du 7 avril 1987. Cette acception de la circulaire ne fut pas revue par la loi Sapin et la délégation de service public désigne, selon la loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF), *«un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service»*<sup>1403</sup>. Ce dernier est apparu comme un critère d'identification d'une convention de délégation de service public surtout par rapport aux marchés publics<sup>1404</sup>.

L'objet du contrat se caractérise par la gestion du service public confié à un tiers. Le mode de rémunération a toujours été le critère de distinction entre les conventions de délégation de service public et les marchés publics. Ainsi, selon une jurisprudence constante, dès lors que la rémunération du cocontractant n'est pas

---

<sup>1403</sup> Article 3 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, JORF n°288 du 12 décembre 2001 p. 19703.

<sup>1404</sup> CE, 15 avril 1996, préfet Bouches-du-Rhône : Rec. CE 1996, p. 137

substantiellement assurée par le produit de l'exploitation, notamment le paiement de la redevance versée par les usagers, le contrat doit être considéré comme un marché public<sup>1405</sup>.

On note que le mode de rémunération constitue la caractéristique substantielle des conventions de délégation de service public. Il fut alors consacré par l'article 3 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF), qui conduit à la réécriture de l'article L 1411-1 du CGCT. Il suffit que la part de la rémunération soit substantielle même si la collectivité territoriale s'acquitte d'une partie du paiement. Le CE avait déjà qualifié de contrat de délégation de service public un contrat de régie intéressée relative au traitement de déchets ménagers, par lequel la rémunération est assurée par le produit de l'exploitation qui équivaut à 30 % de la rémunération du titulaire du contrat<sup>1406</sup>. On peut dès lors nuancer cette position du CE dans la mesure où le produit de l'exploitation du service public délégué ne représente pas les seules ressources du cocontractant. En effet, ces ressources peuvent découler aussi de l'équipement.

On peut citer comme convention de délégation de service public la concession qui est un contrat par lequel la collectivité territoriale confie à un tiers l'exploitation d'un service public lié à l'environnement à ses risques et périls et faisant supporter la rémunération aux usagers du service délégué<sup>1407</sup>. Ce mode de gestion déléguée se distingue par la prise en charge par le cocontractant des dépenses de fonctionnement et d'investissement du service délégué dans le cadre de l'exécution du contrat. C'est ainsi qu'est considéré comme contrat de concession de service public, la réalisation des investissements immobiliers nécessaires au fonctionnement du service public<sup>1408</sup>. Il est d'ailleurs à préciser que les concessions de service public nécessitent toujours des travaux ou réalisations immobilières<sup>1409</sup>.

En outre, c'est au concessionnaire d'assurer l'entretien des installations et équipements utiles au service, il doit les remettre en bon état à la collectivité

---

<sup>1405</sup> CE, 15 avril 1996 préfet, Bouches du Rhône

<sup>1406</sup> CE, 7 juin 1999, Synd. mixte traitement ordures ménagères centre ouest Seine-et-Marnais : Rec. CE 1999, p. 229

<sup>1407</sup> CE, 30 mars 1916, Gaz Bordeaux : RD publ. 1916 p. 213

<sup>1408</sup> CE, 2 oct. 1985, J. c/ SEM port Saint-Nazaire-Saint-Brévin : Rec. CE 1985, p. 544

<sup>1409</sup> CE, 4 mars 1910, T. : Rec. CE 1910, p. 193

délégante à la fin du contrat. Ce retour des biens à la collectivité est en principe gratuit sous réserve d'une rupture prématurée du contrat et en cas d'insuffisance de l'amortissement des biens du service. En tout état de cause, les installations et équipements réalisés pour l'exploitation du service sont considérés comme appartenant à la collectivité concédante dès l'origine<sup>1410</sup>. C'est la collectivité territoriale qui par contre fixe le prix de la redevance à verser par les usagers du service délégué dont le produit de l'exploitation doit constituer le paiement<sup>1411</sup>.

L'affermage est un contrat de délégation de service public dont, contrairement à la concession, l'exploitation du service ne nécessite pas la construction ou l'équipement pour les besoins de la mission. En effet, il revient à la collectivité affermante soit de construire les locaux nécessaires soit de mettre à la disposition du fermier des locaux construits par un ancien concessionnaire. La distinction entre affermage et concession réside aussi dans le versement par le fermier d'une redevance à la collectivité affermante que l'on peut considérer comme un retour sur investissement de la collectivité territoriale. Cette redevance peut être utilisée pour le financement d'un projet d'extension des ouvrages affermés ou encore la couverture des charges engendrées par les constructions, installations ou équipements nécessaires au service. C'est un contrat auquel les collectivités territoriales peuvent recourir pour l'exploitation du service public de distribution d'eau potable<sup>1412</sup>.

Mais il faut dire qu'en plus des marchés publics et délégations de services publics, les collectivités territoriales recourent à la régie intéressée qui est une technique contractuelle qui garantit à la collectivité un contrôle étroit sur l'exploitation du service et fait bénéficier de l'expertise du cocontractant. Il s'agit d' « *un contrat de transfert de la gestion opérationnelle des services publics, dans lequel une personne publique, qui fait fonctionner le service, en confie la gestion à un tiers appelé régisseur qui agit pour le compte de la personne publique et reçoit d'elle une rémunération indexée sur des indicateurs d'activité du service* »<sup>1413</sup>.

---

<sup>1410</sup> CE, 5 mai 1958, secrétariat d'État aux finances c/ Sté financière d'exploitations industrielles : Rec. CE 1958, p. 342

<sup>1411</sup> CE, 11 déc. 1963, Ville Colombes : Rec. CE 1963, p. 612

<sup>1412</sup> J. DUFAU, Service public à caractère industriel et commercial, Affermage, JurisClasseur Administratif, fascicule 150.

<sup>1413</sup> G. GUGLIELMI et G. KOUBI, Droit du service public, Montchrestien, 2<sup>e</sup> éd. 2007, p. 506

Le « régisseur intéressé » assure la gestion du service public en toute autonomie même s'il est avéré qu'il agit pour le compte de la collectivité ou de l'EPCI. C'est un contrat administratif qui lui permet de réaliser les travaux ou ouvrages nécessaires au bon fonctionnement du service, en assurant par la même occasion le contact avec les usagers du service public concerné. Celui-ci est placé sous le contrôle de la collectivité ou de l'EPCI qui exerce un contrôle et perçoit la totalité des recettes et dépenses d'investissement.

Les risques sont par ailleurs supportés par la collectivité territoriale ou l'EPCI. Ainsi la qualification juridique de la régie intéressée s'opère au cas par cas, en mesurant le risque supporté par le régisseur intéressé. C'est à partir de son importance substantielle ou non qu'elle sera qualifiée de régie intéressée, de marché ou de DSP<sup>1414</sup>. Ce type de mode de gestion se caractérise par trois points essentiels : il a pour objet de confier la gestion d'un service, le cocontractant agit pour le compte de la collectivité et le contrat détermine le mode de rémunération tout en prenant en compte les capacités ainsi que les performances du cocontractant.

Ces caractéristiques sont reprises par la jurisprudence pour qualifier un contrat d'exploitation du service de gaz pour le compte de la ville de Paris<sup>1415</sup>. On remarque cependant, que dans la pratique cette forme de contrat demeure peu utilisée par les collectivités territoriales en ce sens qu'en 1990, selon le rapport du Conseil d'Etat notamment dans le secteur de l'eau, seulement 10 % de la gestion des services publics était réalisée par la voie de contrats de régie intéressée contre 60 % pour l'affermage et 30 % pour la concession<sup>1416</sup>. Même s'il renferme des

---

<sup>1414</sup> CE 7 avril 1999 n° 156008, Commune de Guilhérand-Granges. Le commissaire du gouvernement, Catherine BERGEVALI, utilise le critère de la notion de risque pour requalifier la régie intéressée en délégation de service public, « la circonstance que le cocontractant doive assumer le risque lié à l'exploitation vous conduit à écarter la qualification de marché ». Confirmation de cette jurisprudence la même année, CE 30 juin 1999 n° 198147, Syndicat mixte des ordures ménagères centre-ouest seine-et-marnais (SMITOM), AJDA 1999, p. 714, avec la fixation d'un pourcentage de 30% des recettes d'exploitation pour délimiter une frontière entre DSP et marché public.

<sup>1415</sup> CE 19 janv. 1912, req. n° 33843

<sup>1416</sup> Etudes et documents du Conseil d'Etat, L'eau et son droit, Rapport public 2010

atouts considérables, le recours à la régie intéressée ne s'est pas développé. Cette situation paraît relativement inexplicable mais on peut espérer que les collectivités y fassent recours dans l'avenir car il offre une réelle maîtrise des conditions d'exploitation du service public.

La création la plus récente sur le mode contractuel fut le contrat de partenariat<sup>1417</sup>. C'est un outil contractuel par lequel les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent confier à un tiers, une mission globale dans le cadre de la gestion d'un service pour une période déterminée en tenant compte de la durée de l'amortissement des investissements ou des modalités de financement adoptées. Le contrat s'apparente à une mission globale qui peut concerner, pour le fonctionnement du service, le financement d'ouvrages ou d'équipements nécessaires, la transformation ou la construction des ouvrages et équipements<sup>1418</sup>. Il peut s'agir aussi soit de l'entretien, de la maintenance, de l'exploitation et de gestion soit en plus de ces missions précitées la réalisation de prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique de la mission de service public dont elle a la charge.

C'est un procédé contractuel auquel les collectivités territoriales ou leurs groupements recourent lorsque, *« compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet »*<sup>1419</sup>. C'est la collectivité territoriale qui est chargée de payer le cocontractant par le versement d'une redevance pendant toute la durée du contrat. Mais on peut s'apercevoir que le cocontractant pourrait se procurer des ressources en exploitant le service pour répondre à des besoins autres que ceux de la collectivité territoriale. Le contrat de partenariat n'a pas pour objet de gérer un service public mais on rencontre parfois des difficultés quand la gestion du service se confond avec l'exploitation des installations et équipements<sup>1420</sup>. Cette situation se manifeste dans les contrats d'élimination des déchets ou d'épuration des eaux

---

<sup>1417</sup> Article 1414-1 du code général des collectivités territoriales

<sup>1418</sup> A. MENEMENIS, La place du contrat global dans la commande publique : Avantages comparatifs et bons usages, Petites affiches, 27 août 2010 n° 171, p. 9

<sup>1419</sup> Article L 1414-2 du code général des collectivités territoriales

<sup>1420</sup> A. LAGUERRE, Le financement privé des équipements publics, Revue Française des Finances Publiques, 1 novembre 2012 n° 120, p. 63



usées. C'est un outil contractuel très intéressant par le domaine qu'il concerne, œuvrant ainsi comme les autres contrats à la protection du patrimoine environnemental.

Le contrat apparaît alors incitatif à travers les droits et obligations qui s'imposent à tous et négocié à travers un échange de consentements, et un volontarisme en faveur de la prise en compte des préoccupations environnementales. Mais, force est de constater que cet exercice relatif au choix des modes de gestion des services publics locaux liés à l'environnement ainsi qu'à leur exécution ne constituent pas de simples activités. Les collectivités territoriales, hormis l'exigence de conformité aux normes environnementales<sup>1421</sup> qui pèse sur elles, sont confrontées à des obstacles dans la mise en œuvre.

---

<sup>1421</sup> P. PUIG, Hiérarchie des normes : Du système eu principe, RTD Civ 2001, p. 749.

## ***CONCLUSION SECTION 1***

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales reçoit relativement pleine application dans la gestion de l'environnement en ce sens que la liberté de choix des modes de gestion est plus qu'encadrée. Chaque collectivité est libre de choisir la démarche à suivre pour gérer les services publics locaux liés à l'environnement. Mais le choix est souvent orienté par un souci de trouver des ressources nécessaires de financement. Les subventions sont ainsi accordées, en fonction des modes de gestion et ont souvent tendance à fausser le rapport d'égalité entre les collectivités territoriales. En tout état de cause, quel que soit le mode de gestion autonome adopté, l'essentiel est de placer les intérêts environnementaux au centre des préoccupations, de façon à ce que ces enjeux soient prioritairement pris en compte.

## **SECTION 2 : LES OBSTACLES ET CONTROLE DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES**

La protection de l'environnement peut paraître comme une mission relativement « impossible » aux yeux des acteurs locaux. C'est une des tâches que les collectivités territoriales doivent gérer avec beaucoup de patience et de souplesse car en dehors des freins qu'elles seraient amenées à rencontrer dans la gestion de l'environnement (paragraphe 1), elles doivent poursuivre le partenariat jusqu'au stade du contrôle de l'effectivité des normes environnementales (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : Les freins à la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales**

La complexité de la matière est une donnée que les collectivités territoriales doivent apprendre à dompter<sup>1422</sup> en cherchant à contribuer à l'élaboration du droit qui encadre leurs interventions dans ce domaine. Mais pour cela, elles devraient manifester une volonté de rompre avec leur implication relative dans l'élaboration des normes environnementales (I). En effet, c'est une situation paradoxale que de voir porter une politique peu mobilisatrice avec succès, notamment avec l'ampleur des investissements en matière d'environnement (II), sachant que les collectivités territoriales sont les principales actrices du projet de développement durable<sup>1423</sup>.

#### **I- L'implication relative des collectivités territoriales dans l'élaboration des normes environnementales**

Les collectivités territoriales se réservent une place importante dans l'application des normes environnementales largement inspirées du droit européen<sup>1424</sup>. Cette

---

<sup>1422</sup> B. FAURE, Le droit des collectivités territoriales « malade de ses normes », RFDA 2014, p. 467.

<sup>1423</sup> F. G. TREBULLE, Développement durable et collectivités territoriales, RDI 2007, p. 246.

<sup>1424</sup> J. BIANCARELLI, CEE et Collectivités territoriales : La dynamique institutionnelle, AJDA 1991, p. 835.

situation s'explique par le fait qu'elles font partie des acteurs incontournables dans la poursuite des objectifs de protection de l'environnement prévus par le TFUE<sup>1425</sup> et il est opportun de plaider en faveur de leur effective implication dans la construction du droit européen (B). Mais il est apparent qu'elles rencontrent des difficultés relatives à la complexité des normes dont elles doivent assurer l'application. On se pose la question de savoir s'il n'existe pas un déficit de démocratie dans l'élaboration du droit européen de l'environnement (A).

### *A- L'existence d'un déficit de démocratie dans la conception des normes environnementales*

La contribution aux efforts de protection de l'environnement au niveau européen et international conduit à s'interroger sur l'émergence des collectivités territoriales dans la gestion locale de l'environnement. En effet, il s'agira pour les collectivités territoriales notamment dans la lutte contre le changement climatique, de la conservation et de la préservation de la biodiversité notamment, de démontrer qu'elles méritent une place dans la sphère de négociation des politiques environnementales.

Leur engagement pour l'environnement s'est révélé notable surtout par le rôle d'animateur et de gérant du réseau des grands sites de France. C'est une association mise en place en 2000 qui fait briller les collectivités territoriales par le pilotage de grands sites d'intérêt général. Elles y jouent un rôle particulièrement important conduisant à la consécration du label Grand Site de France par la loi du 12 juillet portant engagement national pour l'environnement. L'objectif est de renforcer l'action locale dans ce domaine, incitant les collectivités animatrices du réseau à promouvoir la mise en valeur, la préservation et la gestion des sites en tenant compte des objectifs de développement durable.

Il faut dire par ailleurs, que la procédure d'élaboration du droit de l'union au niveau national fait montre d'un déficit de démocratie notamment en matière

---

<sup>1425</sup> P.-Y. MONJAL, Le « niveau local » dans le traité de Lisbonne ou la reconnaissance du rôle des collectivités locales, AJDA 2011, p. 1069.

d'environnement<sup>1426</sup>. On constatera l'omniprésence de l'Etat et de son administration qui monopolise le processus d'élaboration des normes environnementales. Même si on remarque que la construction européenne a favorisé un rééquilibrage entre les pouvoirs de l'Etat et ceux de l'Assemblée nationale, tel ne fut pas le cas de la détermination de la place des collectivités territoriales dans le processus décisionnel.

Devant la prise de conscience de l'importance des politiques européennes notamment de l'environnement, le Parlement a manifesté un souhait de revisiter le schéma relatif au processus d'élaboration des normes européennes. On sait que le pouvoir exécutif se voit renforcé dans cette dynamique de construction européenne, et l'on s'aperçoit de la perte d'influence du pouvoir législatif, sachant que celui-ci s'est moyennement intéressé à l'élaboration du droit de l'UE. Il faut dire que, parfois les collectivités territoriales considèrent les normes internationales comme celles qui n'interpellent que le pouvoir central. C'est à partir des années 70 qu'on remarquera des évolutions décisives, notamment l'élection au suffrage universel du Parlement européen. Ce dernier s'engage dans une voie qui doit les conduire à retrouver ses pouvoirs dans cette dynamique de construction de l'Europe.

Aussi faudrait-il ajouter que la construction européenne leur donne une bonne raison pour s'en prévaloir car « *l'attribution de compétences aux Communautés le dépoussède en partie de sa fonction législative. Cela se traduit par la création des délégations pour les Communautés européennes à l'Assemblée nationale et au Sénat en 1979. Initialement conçues pour collecter des informations sur les Communautés, leurs pouvoirs sont désormais importants puisqu'elles se chargent de la mise en œuvre du mécanisme de l'article 88-4 introduit par la révision constitutionnelle rendue nécessaire pour permettre la ratification du traité sur l'Union européenne*<sup>1427</sup> ». On se pose la question de savoir comment encadrer la participation du Parlement dans le processus d'établissement des normes communautaires de l'environnement en particulier, sans empiéter sur les attributions de l'Etat. Il ne s'agit pas d'un exercice simple mais on aboutit à

---

<sup>1426</sup> M.-C. PONTTHOREAU, La question de la participation des collectivités territoriales françaises à l'élaboration nationale du droit communautaire, AJDA 2004, p. 1125.

<sup>1427</sup> M.-C. PONTHEREAU, La question de la participation des collectivités territoriales française à l'élaboration nationale du droit communautaire, AJDA 2004, p. 1125.

imposer au gouvernement, la transmission des projets d'actes communautaires. Cette transmission est une occasion pour le Parlement de contribuer à cette élaboration dans la mesure où il peut émettre des avis.

On note une nette avancée, notamment grâce à l'article 88-4 de la Constitution qui prévoit la reconnaissance du mécanisme de la réserve d'examen Parlementaire où siègent des élus locaux. On remarque aussi, un élargissement du champ d'application de l'article 88-4 de la Constitution aux projets d'actes du 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> pilier ainsi que tout document provenant d'une institution de l'Europe (les documents environnementaux y compris). L'étude de la place des élus dans l'élaboration des normes communautaires fait apparaître, à l'initiative des Parlementaires, une possibilité de contrôle de l'exécutif. On y voit aussi une procédure linéaire d'élaboration des normes de l'UE avec des difficultés d'exercice du contrôle Parlementaire qui a connu une évolution non négligeable. Mais peut-on appliquer cette dynamique aux collectivités territoriales ?

On ne peut nier l'influence de la construction européenne sur la décentralisation<sup>1428</sup>. En effet, l'Assemblée nationale (AN), dans un rapport<sup>1429</sup> de 2002/2003 relatif à la réforme constitutionnelle met en exergue les aspects de la construction européenne en faveur de la décentralisation ou de l'autonomie des collectivités territoriales. Ce rapport trace aussi l'importance des actions communautaires dans des secteurs d'intervention des collectivités territoriales notamment en matière d'environnement. Par ailleurs, c'est la structure constitutionnelle de chaque Etat membre qui détermine la place des collectivités territoriales dans le processus décisionnel européen dans cette matière, et il apparaît, que les régions françaises, contrairement à celles italiennes, aux länder allemands ou encore aux communautés autonomes espagnoles ont une position faible dans l'élaboration des normes communautaires.

C'est en réalité en conformité avec les structures constitutionnelles des Etats que l'Europe se construit et construit son droit de l'environnement. A cet effet, elle met

---

<sup>1428</sup> P. ROUSSEL et C. CHAUSSOY, La normalisation européenne et collectivités locales, AJDA 1991, p. 876.

<sup>1429</sup> Rapport n° 376, AN, session 2002/2003

les collectivités territoriales en perpétuelle concurrence entre elles, on le sait grâce au poids financier de ses actions régionales. Mais pour s'accorder les faveurs de l'appui financier dans le cadre de la politique régionale, les actions locales se trouvent alors encadrées par une multitude, une série de normes environnementales auxquelles les collectivités locales doivent se conformer et certaines comme les collectivités territoriales françaises sont absentes de leur élaboration.

On relève une influence subtile du droit européen de l'environnement avec le recours aux collectivités territoriales pour l'application au niveau local du droit de l'UE. Tel est ce qui ressort de la Constitution<sup>1430</sup> qui prévoit que les collectivités territoriales ont pour vocation de prendre les décisions relatives à l'ensemble des compétences qui peuvent les mieux être exercées à leur échelon. Cette disposition fait application du principe de subsidiarité qui consiste à mettre en avant l'efficacité de l'action environnementale des collectivités territoriales. Le niveau local peut apparaître comme le meilleur échelon d'administration de l'environnement.

Les objectifs poursuivis en matière d'environnement par les politiques européennes sont alors confiés aux collectivités territoriales s'il s'avère que leur échelon est le mieux adapté pour parvenir aux résultats escomptés. En outre, il importe de préciser que le comité des régions dispose d'un rôle consultatif qu'on peut juger totalement limité mais pas inutile dans la mesure où son implication dans l'élaboration des normes européennes permet de faire valoir les positions des collectivités locales. Il est d'ailleurs consulté par la Commission européenne, le Parlement et le Conseil de l'Europe préalablement à toute prise de décision<sup>1431</sup>.

S'il n'a pas été accordé au comité des régions le droit de saisir la Cour européenne de justice (pour les régions ayant un pouvoir législatif), il est en revanche, dans le cadre du renforcement des pouvoirs du comité des régions, prévu un mécanisme d'alerte ou de veille relatif au principe de subsidiarité. C'est au Parlement national de chaque Etat membre ou à une des chambres du Parlement de saisir les Parlements régionaux à pouvoir législatif. L'Europe manifeste toujours son attachement à la sphère locale même si on sait que les collectivités territoriales ne

---

<sup>1430</sup> Article 72 alinéa 2 de la constitution

<sup>1431</sup> [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index\\_fr.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_fr.htm)

peuvent être considérées comme des partenaires directs de l'UE<sup>1432</sup>, privilège accordé aux Etats membres.

L'intervention des collectivités territoriales dans l'élaboration des normes environnementales qui leur sont applicables et dont elles assurent largement la mise en œuvre doit être réglementée par le droit constitutionnel de chaque Etat. Il ne s'agit pas d'une branche du droit qui ne subit pas l'influence du droit européen mais l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales sont régis par des principes constitutionnels propres à chaque Etat. Il appartient à chaque Etat en effet, d'organiser la participation des niveaux locaux à l'élaboration des politiques européennes de l'environnement en particulier<sup>1433</sup>. Mais on remarque une faible implication des collectivités territoriales au processus décisionnel de l'UE. C'est d'ailleurs les raisons pour lesquelles la commission européenne s'engage à la promotion de la participation opportune des collectivités territoriales à la construction du droit européen.

### ***B- L'opportunité de l'implication effective des collectivités territoriales dans la construction du droit de l'environnement***

On note un regroupement des collectivités territoriales à travers des associations nationales, voire européennes. On peut considérer ces associations comme étant des lobbies qui œuvrent pour le renforcement de la participation des niveaux locaux à la prise de décision environnementale. Cette dynamique consistant en un regroupement en associations est un procédé permettant aux collectivités territoriales de se positionner, par le biais du comité des régions<sup>1434</sup>. Ce dernier est considéré comme interlocuteur des niveaux locaux qui sera consulté sur les questions intéressant leurs domaines de compétences. Ce rôle d'intermédiaire que joue le comité des régions a tendance à pallier les insuffisances nationales dans la mesure où le comité se présente comme informateur des collectivités territoriales et

---

<sup>1432</sup> C. MAUBENARD, Quel rôle pour les collectivités locales dans la gouvernance européenne de demain ? AJCT 2013, p. 551.

<sup>1433</sup> C. MOCHÉ, Les collectivités territoriales et l'Union européenne, AJDA 2005, p. 1325.

<sup>1434</sup> P. DELOIRE, Quelle place dans le système institutionnel européen, Petites affiches 30 novembre 1994 n° 143



accueil en même temps les doléances qui seront portées au plus haut niveau des sphères de décision préalablement à l'adoption d'une norme environnementale<sup>1435</sup>.

On constate en France que les collectivités territoriales occupent une place centrale dans la mise en œuvre du droit environnemental de l'UE. Mais la question de leur participation à l'élaboration de ce droit ne semble pas constituer un objectif majeur des gouvernants. C'est une question qui de toute évidence devrait interpeler tous les acteurs sachant qu'elles sont sans doute, de plus en plus saisies par des impératifs découlant des normes européennes.

On se félicite de leur implication dans la mise en œuvre avec le principe de subsidiarité mais on ne saurait comprendre les réticences face à leur responsabilisation dans le processus décisionnel<sup>1436</sup>. Pourtant, elles ont certainement un avis à formuler relatif à l'élaboration des normes. On serait confronté à la pleine application du principe d'indivisibilité de la République notamment en ce qui concerne la signature des accords internationaux. Mais on ne peut arguer de ce principe d'indivisibilité car on remarque une forte augmentation de la coopération décentralisée et de la coopération transfrontalière entre collectivités qui ne remettent pas en cause l'indivisibilité de la République.

Il serait judicieux de noter la présence des collectivités territoriales et surtout des régions au secrétariat général du comité interministériel qui traite des questions relatives à la coopération économique de l'Europe. C'est là tout le symbole de la centralisation du pouvoir politique et administratif autour du chef de gouvernement. La création d'un poste ministériel aux affaires européennes n'a pas eu pour objectif de supprimer le secrétariat général du comité interministériel. Les collectivités territoriales se contentent de faire pression au moyen de lobbying, que ce soit à Paris ou Bruxelles, grâce au bureau permanent de représentation depuis les années 1980.

On peut tout de même espérer une implication de la chambre des représentants des

---

<sup>1435</sup> E. NEFRAMI, Organes consultatifs, *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 241.

<sup>1436</sup> P.-A. FERAL, Le conseil européen de Cardiff, Un rendez-vous manqué pour le principe de subsidiarité, *Petites affiches*, 20 juillet 1998 n° 86, p. 3

collectivités territoriales dans l'élaboration du droit de l'UE. Il s'agira tout simplement de faire ample usage de la Constitution<sup>1437</sup>. La réforme constitutionnelle de 2003 a prévu la soumission pour avis au Sénat, de tout projet ayant pour objet l'organisation des collectivités territoriales. On ne saurait remettre en cause le renforcement à cette occasion de la chambre des représentants mais on s'attendait à une dynamique plus poussée notamment en ce qui concerne l'octroi du droit de veto au président du Sénat comme l'avait proposé la loi constitutionnelle de 2002<sup>1438</sup>. La logique jusqu'ici suivie donne peu d'espoir au renforcement de la participation des collectivités dans l'élaboration du droit de l'UE. En effet, le Sénat en tant que représentant des collectivités territoriales est critiqué dans la mesure où on note une présence accrue du monde rural au Sénat avec ses élus au suffrage universel indirect qui ne reflètent pas le vrai visage ou mode de vie des populations<sup>1439</sup>.

Pour une meilleure implication des collectivités territoriales dans le processus décisionnel européen, il importe de régler le problème lié à la représentation de tous les niveaux de collectivités territoriales. En outre, il serait préférable que le Sénat ait une base régionale, c'est dire que la région transparaît comme niveau privilégié pour traiter les attentes des collectivités territoriales. Mais l'absence de tutelle entre collectivités fera sûrement échouer cette démarche avec des réticences de la part de l'Etat. On peut tout de même imaginer de regrouper les exécutifs locaux au sein du Sénat. La décentralisation a manqué une occasion de son renforcement à travers une réforme du Sénat mais on est loin d'enregistrer des changements en faveur de l'intervention des collectivités dans la prise de décisions européennes car le Sénat a tendance à se limiter à son rôle d'assemblée Parlementaire et est moins enclin à se préoccuper des affaires qui intéressent les collectivités territoriales.

En revanche, il existe des cas où on relève la recherche d'une reconnaissance de sa place dans la structure institutionnelle, notamment les réticences du Sénat face à la

---

<sup>1437</sup> Article 24 de la constitution.

<sup>1438</sup> O. GOHIN, Projet de loi constitutionnelle relatif à la décentralisation, Petites affiches, 07 novembre 2002 n° 223, p. 5

<sup>1439</sup> P. JAN, La représentation des collectivités locales par le sénat, Petites affiches, 08 mars 2002 n° 49, p. 13

création du conseil national d'évaluation des politiques publiques portée par la loi relative aux responsabilités locales. On est tenté de s'interroger sur les insuffisances de démocratie relevées dans l'élaboration du droit de l'UE. La réponse est nuancée car le Parlement a vu ses capacités d'intervention renforcées mais de leur côté les collectivités territoriales se considèrent comme mal impliquées dans le processus<sup>1440</sup>. C'est d'ailleurs un retard constaté en France, avec des collectivités territoriales qui ne sont pas impliquées. Mais on garde espoir en raison de la possibilité pour les collectivités territoriales de mener des politiques européennes sans l'intervention de l'Etat.

Il faut dire que la situation est différente chez les voisins allemands, espagnols et italiens notamment car la construction européenne n'a pas eu pour effet de bouleverser leurs compétences, donc il n'y a pas eu urgence à défendre les intérêts de ces entités locales. En tout état de cause, ces entités locales ont approuvé la charte des régions d'Europe qui, entre autres prônait la contribution des entités locales à l'élaboration des normes européennes et la saisine de la CJUE en cas d'atteinte à leurs compétences<sup>1441</sup>. Cette participation ou contribution des collectivités territoriales devant être organisée par les Etats, on remarque que le Sénat, qui représente les collectivités territoriales est en mauvaise posture car ne regroupant pas les différents niveaux de collectivités, comme on l'a vu plus haut, la plupart des sénateurs viennent du monde rural. Aussi serait-il possible dans ce cas, de créer une structure de synthèse des affaires locales regroupant des différents exécutifs locaux, qui aurait la charge de mener des études et de donner son avis sur les normes européennes en préparation.

Contrairement à la France, le critère de participation des régions en Espagne a été établi en tenant compte des attributions ou compétences en jeu c'est-à-dire que lorsque l'Etat est exclusivement compétent, les communautés autonomes se contentent d'une simple information « *alors qu'une compétence propre reconnue aux Communautés autonomes suppose une position commune de celles-ci, l'Etat*

---

<sup>1440</sup> J.-L. CLERGERIE, L'Union européenne et les régions, Petites affiches, 17 janvier 1997 n° 8, p. 4

<sup>1441</sup> A. GRUBER, La coopération locale à l'heure de l'Union européenne, Les nouvelles formes de regroupements des collectivités décentralisées (Suite et fin), Petites affiches, 02 février 1994 n° 14

*étant lié par cette position sauf si elles n'ont pas réussi à trouver un accord. Dans l'hypothèse d'une compétence concurrente, les Communautés autonomes doivent parvenir à un double accord, à la fois entre elles et avec l'Etat, mais ce double accord ne détermine que la position initiale de l'Etat dans ses négociations avec l'Europe, restant libre de s'en éloigner dans la suite des négociations* <sup>1442</sup>».

Il est tout à fait légitime de prôner une participation des collectivités territoriales dans l'élaboration du droit européen de l'environnement<sup>1443</sup>. Encore faudrait-il qu'elles aient une instance autour de laquelle elles pourraient toutes se retrouver pour défendre leurs intérêts environnementaux. Cette instance serait un cadre de coordination des attentes, elle apparaîtrait comme porteuse de voix ou intermédiaire des collectivités territoriales. La situation pour les collectivités territoriales est aussi fortement contrariée par le flou dans la répartition des compétences. En effet, tantôt elles concourent avec l'Etat notamment à la protection de l'environnement, tantôt elles partagent avec l'Etat la mise en œuvre de certaines compétences<sup>1444</sup>. On se réfère plus à l'expérience espagnole car le cas français révèle les mêmes difficultés. En effet, avec un Sénat qui ne représente pas véritablement les collectivités territoriales notamment sur les questions relatives à l'élaboration du droit international, les compétences de celles-ci sont le plus souvent partagées avec l'Etat. Il s'y ajoute que les collectivités territoriales ne bénéficient pas de structure autonome qui les associe à l'élaboration des normes européennes.

Pourtant, on note une multiplication des lois relatives à la décentralisation de l'environnement notamment, que l'on considère comme une décentralisation à géométrie variable<sup>1445</sup> car l'Etat renforce la dynamique de centralisation qui se manifeste par la maîtrise des processus enclenchés pour impliquer les collectivités dans les politiques européennes de l'environnement. L'Italie offre une démarche plus favorable à la participation des collectivités territoriales à l'élaboration des

---

<sup>1442</sup> M.-C. PONTHEREAU, La question de la participation des collectivités territoriales française à l'élaboration nationale du droit communautaire, AJDA 2004, p. 1125

<sup>1443</sup> L. GUILLOUD, Le principe de subsidiarité en droit communautaire et en droit constitutionnel, Petites affiches, 19 avril 2007 n° 79, p. 53

<sup>1444</sup> P.-L. FRIER, La répartition actuelle des compétences entre l'Etat et le pouvoir local, AJDA 2000, p. 58.

<sup>1445</sup> M. VERPEAUX, L'unité et la diversité dans la république, Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel, 01 janvier 2014 n° 42, p. 7

décisions européennes. En effet, la participation des régions à l'élaboration du droit de l'UE fut consacrée à l'article 117 al 5 de la Constitution italienne. Cette consécration ouvre la voie à une évolution positive relative à l'apport des régions dans la construction du droit de l'UE. Pour matérialiser cette intention de faire participer les régions italiennes, la conférence des présidents de régions et la conférence permanente en matière de relations entre Etat et régions sont les principaux instruments de mise en œuvre du principe de participation. Ils disposent des informations nécessaires à la poursuite de leurs objectifs et sont saisis pour avis sur tout projet de normes intéressant les collectivités locales.

Il est alors opportun de revoir le système français car, dans la mesure où les réalités ne sont pas identiques de part et d'autre ; on y rencontre en revanche les mêmes problèmes qui sont de nature à inviter à s'engager dans la dynamique d'organisation de la participation des collectivités territoriales à travers des organes de coordination qui assureront la consultation des élus sur les questions européennes intéressant leurs compétences. C'est dire que *« malgré, en effet, le rôle important qu'assigne le droit de l'Union aux collectivités territoriales, celles-ci n'ont ni le statut juridique, ni la reconnaissance politique qu'elles pourraient revendiquer, ni même parfois les compétences proportionnées aux objectifs auxquels elles sont associées<sup>1446</sup> »*.

Les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales peuvent ainsi résulter de l'écran étatique. En effet, l'Etat s'intercale toujours entre l'UE et les collectivités territoriales désireuses de développer une autonomie pour défendre leurs intérêts lors de l'élaboration des politiques européennes. On remarque qu'il est presque impossible d'établir des liens avec l'UE sans subir le système du centralisme. Il faut ajouter que le principe de subsidiarité aurait du faciliter cette participation des collectivités territoriales mais sa mise en œuvre reste inefficace du fait de l'imprécision du principe ainsi que le mimétisme dont il est frappé. S'il est fait allusion à l'article 72 de la Constitution, les lois ultérieures de réforme des collectivités territoriales n'y font pas référence même s'il est consacré par les

---

<sup>1446</sup> Chr. MAUBERNARD, Quel rôle pour les collectivités territoriales dans la gouvernance européenne de demain ? AJCT 2013, p. 551.

traités<sup>1447</sup>.

Il faut dire que l'usage du mot local dans les traités n'est pas banal, c'est une façon de promouvoir le rôle particulier joué par les collectivités locales dans l'application des politiques européennes. Considérons que cet usage permet de montrer l'attachement à l'Etat et le respect des entités infra-étatiques. Par ailleurs, l'UE a tendance à développer des politiques qui attirent le plus l'attention de l'Etat sur les enjeux planétaires, notamment économiques et environnementaux. Largement impliquées dans la mise en œuvre des politiques communautaires, la participation à l'élaboration des normes conduirait à réduire les manquements aux obligations qui pèsent sur les collectivités territoriales. En effet, la participation à l'élaboration permet une meilleure appréhension des normes et les collectivités pourraient s'engager dans une procédure d'adaptation avant leur transposition en droit interne.

Participer à la construction du droit de l'UE favorise une connaissance des enjeux à protéger et une maîtrise de la matière concernée. La CJUE s'était d'ailleurs prononcée sur la question en affirmant que les organismes centraux et décentralisés sont dans l'obligation de respecter les normes européennes et veiller à la cohérence voire à la conformité entre ces normes et le droit interne<sup>1448</sup>. Mais il importe de préciser qu'en France, le droit ne prévoit aucune obligation de consultation des collectivités territoriales dans le processus de construction du droit européen, et ce malgré son importance dans la mise en application du droit et des politiques européennes<sup>1449</sup>. Il n'est pas question pour autant de les exclure, seulement la loi n'entend pas donner le champ libre aux autorités locales. Pourtant, les justificatifs ne manquent pas et le besoin se fait sentir à travers le renforcement affirmé de leurs compétences dont l'exercice est encadré par le droit de l'Union.

L'isolement des collectivités territoriales induit des risques quant à l'effectivité du droit de l'UE<sup>1450</sup>. En effet, étant presque exclues, en ne démocratisant pas la procédure d'élaboration, le manque de sensibilisation au préalable accentue les manquements et favorise l'ignorance des normes. Aussi, la participation à

---

<sup>1447</sup> Article 5 du TUE et Protocole sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité

<sup>1448</sup> CJCE 22 juin 1989, 103/88, Fratelli Costanzo, Rec, p. 1839

<sup>1449</sup> C. ROCHE, Les collectivités territoriales et l'Union européenne, AJDA 2005, p. 1325.

<sup>1450</sup> P.-Y. MONJAL, Les collectivités locales et le droit communautaire : Un droit à risque ? RTD Eur. 2009, p ; 287.

l'élaboration des politiques européennes contribuerait à rendre moins complexe ou plus accessibles la diversité des sources du droit des collectivités territoriales<sup>1451</sup>.

La contrainte devrait être utilisée à l'encontre des gouvernants afin qu'ils organisent la participation des collectivités. Il n'est pas question de remettre en cause le principe d'indivisibilité de la république mais de rendre le processus démocratique plus affirmé ou impliquer plus les principaux acteurs concernés. Si le droit ou les politiques européennes ont un fort impact sur les actions locales<sup>1452</sup>, qu'est ce qui justifie leur isolement dans cette procédure ? C'est une question qui appelle diverses explications mais le manque de confiance envers les collectivités territoriales semble occuper une place importante dans la liste des causes de réticences.

On peut aussi souligner, que dans beaucoup d'Etats membres, la participation des collectivités territoriales est organisée en fonction de l'autonomie des entités infra-étatiques. Mais cette autonomie a connu une évolution différente selon les Etats. En France, la Constitution n'a pas entendu accorder une autonomie, en tout cas pas pour l'instant, à ces collectivités territoriales. Ainsi, pendant que les collectivités voisines se voient prises en compte par leur gouvernement, les collectivités françaises sont dans l'obligation de s'adapter à une situation qui les concerne mais où elles n'ont pas été impliquées dans la prise de décision.

Il faut dire en définitive que cette participation relative des collectivités territoriales à l'élaboration des normes européennes fait obstacle à la mise en œuvre des politiques publiques locales en matière d'environnement. Il faudrait éventuellement se référer au modèle espagnol et instituer une structure ad hoc pour assurer cette mission. Mais la gestion de l'environnement dans les politiques locales révèle d'autres insuffisances qui ont le mérite d'attirer notre attention. On pense ainsi à l'ampleur des investissements liés à la protection de l'environnement.

---

<sup>1451</sup> O. TAMBOU, Les collectivités territoriales face aux normes techniques, AJDA 2000 ; p. 205.

<sup>1452</sup> E. AUBER, Les collectivités locales « quasi-sujets » de droit communautaire ? Petites affiches, 09 avril 2008 n° 72, p. 3

## II- L'ampleur des investissements en matière d'environnement

La loi portant engagement national pour l'environnement<sup>1453</sup> est apparue remarquablement ambitieuse car il n'est plus question que de « *protéger, mais d'orienter la croissance dans des directions plus respectueuses de l'environnement et on retrouve dans la loi du 12 juillet les objectifs énoncés dans les principaux titres de la loi grenelle I: lutter contre le changement climatique, maintenir et restaurer la biodiversité, prévenir les risques pour l'environnement et la santé et améliorer la gouvernance de l'environnement*<sup>1454</sup> ». L'évaluation de la mise en œuvre de ces objectifs fait état d'une forte influence des grenelles de l'environnement sur les finances publiques. En effet, que ce soit la Cour des comptes, la Commission consultative d'évaluation des normes ou le Conseil économique, social et environnemental, ils partagent ce constat en démontrant les incidences économiques et fiscales.

Il faut dire que le Conseil économique, social et environnemental a d'ailleurs suggéré « *un réexamen de la fiscalité environnementale française, énergie comprise, qu'il souhaite voir inscrit dans une réflexion stratégique sur l'ensemble de la fiscalité nationale et locale, liant efficacité économique, justice fiscale et prise en compte de l'urgence écologique*<sup>1455</sup> ». Certes ces organismes précités mettent en exergue les poids des investissements à supporter pour obtenir les résultats escomptés à travers le Grenelle de l'environnement. On relève 135,3 milliards d'euros pour ce qui est des coûts globaux entre 2008 et 2013, sous réserve des 63 milliards dans le domaine du bâtiment, des 16 milliards pour les transports et l'eau. L'énergie mobilise à son tour 63,7 milliards d'euros. Il s'agit là d'une enveloppe financière énorme qui de toute évidence ne prend pas en compte les dépenses engagées, notamment par les agences de l'eau avant le Grenelle.

---

<sup>1453</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010 p. 12905

<sup>1454</sup> Y. JEGOUZOU, L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement, AJDA 2010, p. 1681.

<sup>1455</sup> P. CROSEMARIE, Bilan du Grenelle de l'environnement : Pour un nouvel élan, JOCESE n° 2012-04, 22 févr. 2012, p. 35



La protection de l'environnement pèse financièrement sur le budget de l'Etat, les investissements lourds s'estiment à hauteur de 5 milliards entre 2009 et 2011. Il faut dire que ce montant est minime, comparé à ce qui a été prévu initialement. En effet, pour assurer le financement de la loi portant engagement national pour l'environnement, 5,5 milliards de crédits de paiement et 11,3 milliards d'autorisation d'engagement ont été prévus. La masse financière est dès lors énorme et l'Etat en supporte le moins possible dans la mesure où on remarque, pour le financement des objectifs, la création de nouvelles recettes. Mais ce qu'il faudrait pour une meilleure appréhension des données financières du Grenelle, c'est de regrouper les informations relatives au montant des recettes nouvellement instituées et les dépenses, afin de pouvoir mesurer l'équilibre. L'insuffisance des données nous conduit à aller moins loin sur l'établissement d'un rapport recettes/dépenses nouvelles.

Mais on pourrait se satisfaire du coût du Grenelle si certaines dépenses environnementales n'entraient pas en contradiction avec le Grenelle lui-même et que la mise en œuvre ait conduit à l'exploitation adéquate de la fiscalité environnementale<sup>1456</sup>. D'ailleurs, la Cour des comptes déplore le manque d'articulation entre le suivi financier et les engagements pris. Cette articulation aurait permis une vue d'ensemble sur les moyens mis en œuvre et leur efficacité. Il importe de préciser que pour financer le Grenelle de l'environnement, un redéploiement budgétaire est enclenché afin de couvrir plus de 70% des crédits budgétaires. Il s'agit d'une stratégie pour limiter les dégâts financiers du Grenelle.

On peut aussi être confronté à des situations dans lesquelles le montant de certains budgets est revu à la baisse en faveur de l'enveloppe financière de

---

<sup>1456</sup> Const. 29 décembre 2009, n° 2009-599-DC. La taxe carbone était un des moyens de mise en œuvre de l'article 2 de la loi du 3 août 2009 ou Grenelle 1 de l'environnement qui place la lutte contre le changement climatique au premier rang des priorités. Mais il apparaît que 93% des émissions de dioxyde de carbone d'origine industrielle se seraient exonérées de la taxe carbone et seulement moins de la moitié des émissions serait assujettie à la taxe. C'est ainsi que le Conseil Constitutionnel, en examinant la loi de finances pour 2010, censure la taxe carbone en considérant que « par leur importance, les régimes d'exemption totale institués par l'article 7 de la loi déferée sont contraires à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et créent une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ».

l'environnement. Le Grenelle de l'environnement tombe « mal »<sup>1457</sup> avec la crise économique et la dégradation des finances publiques. Mais les investissements se poursuivent notamment dans le domaine de la recherche où 798 millions d'euros ont été dégagés au lieu des 387,5 qui devaient être financés par cette voie. En revanche, les engagements pris dans le secteur des transports au titre du Grenelle et les crédits consommés montrent selon la Cour des comptes<sup>1458</sup>, que les crédits de paiements ne permettent de n'en couvrir que 15 %, avec un solde à payer fin 2011, de 5,18 milliards d'euros au titre du volet transport du Grenelle<sup>1459</sup>.

On regrette l'échec de la redevance poids lourd qui aurait joué un rôle important dans le financement de l'environnement, en l'occurrence le financement à hauteur de 900 millions de l'agence de financement des infrastructures de transports. Les ambitieux engagements pris par le Grenelle rencontrent d'énormes difficultés relatives aux sources de financement. Il existe certes des choix politiques pour relancer la machine mais il reste encore à trouver les moyens de mise en application de cette politique. En effet, dans le domaine des transports, la lourdeur des investissements a relativement avancé avec 4 lignes de train à grande vitesse sur des engagements qui s'étendaient à 14 lignes pour se conformer aux objectifs de 2000 km en 2020. En réalité il s'est agi tout simplement de réexaminer les objectifs et les adapter aux circonstances financières.

On ne saurait se satisfaire du poids des dépenses fiscales qui de plus en plus s'accroissent et masquent une nécessité de revoir le coût. Ces dépenses sont susceptibles d'affecter l'environnement, ce qui n'était pas l'objectif recherché mais il est important d'étudier les possibilités de réduction du montant de celles-ci quand on sait qu'elles peuvent être nuisibles pour l'environnement. Si on s'appuie sur les données de la Cour des comptes, on estime le coût des dépenses fiscales à 1,9 milliard alors que les recettes s'élèvent à 1,37 milliard et les mesures compensatoires à 1,95 milliard d'euros. La gestion de l'environnement souffrirait moins de son poids financier si certaines de ces mesures phares n'avaient pas subi

---

<sup>1457</sup> F. G. TREBULLE, L'influence de la crise sur le grenelle de l'environnement, RDI 2010, p. 15.

<sup>1458</sup> C. comptes, L'impact budgétaire et fiscal du Grenelle de l'environnement, n° 2011-474-3, 3 nov. 2011, p.19.

<sup>1459</sup> P. BILLET, Le grenelle à tous prix, La semaine juridique Administration et collectivités territoriales, n° 9, 5 Mars 2012, p. 2072

soit la pression des usagers, soit l'appréciation de sa conformité à la Constitution par le Conseil Constitutionnel. Il en est ainsi de la taxe carbone jugée anticonstitutionnelle<sup>1460</sup> et la redevance poids lourd qui a vu son recouvrement remis à plus tard.

La lutte contre les pollutions à travers la fiscalité pouvait favoriser le financement de la dépollution<sup>1461</sup>. En effet, plusieurs dépenses fiscales empêchent aujourd'hui de mener une réelle lutte contre les pollutions<sup>1462</sup>. Pour financer les politiques de l'environnement, il est normal que les pollueurs supportent le coût des pollutions. Mais on remarque une léthargie, notamment avec une taxation faible de certains polluants. On peut ici faire référence à la taxation du diesel qui est très faible alors qu'il est plus polluant que l'essence. La protection de l'environnement nécessite certes des moyens mais les instruments fiscaux à la disposition des autorités sont loin d'être à la hauteur des attentes du fait de leur incohérence. Les carburateurs de vols intérieurs sont ainsi faiblement taxés et peuvent même concurrencer avec les chemins de fer, alors qu'il est établi leur forte émission de GES<sup>1463</sup>.

On peut tout de même se réjouir des charges fiscales qui ont abouti à la satisfaction des objectifs du Grenelle notamment les crédits d'impôt « développement durable » permettant la baisse des émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs résidentiels. Il faudra les améliorer afin qu'ils puissent atteindre l'objectif de 38 % des consommations d'énergie du parc résidentiel en 2020. La conjoncture économique fait alors obstacle à la réalisation des objectifs du Grenelle de l'environnement. On ne peut que s'attendre à une revue de ces objectifs en les adaptant à la situation des finances publiques. Mais la réponse minimale à ces contraintes financières réside dans la mise en œuvre sans tarder des instruments fiscaux prévus par le Grenelle afin de financer les politiques élaborées<sup>1464</sup>. Il ne

---

<sup>1460</sup> Ph. BILLET, L'invalidation de la contribution carbone, JCP A 2010, p. 2038.

<sup>1461</sup> C. VIESSANT, L'utilisation de la fiscalité environnementale par l'Union européenne, Revue française de Finances Publiques, 01 février 2011 n° 113, p. 161

<sup>1462</sup> J.-P. BARDE, Une fiscalité négative : Les subventions nuisibles à l'environnement, Revue française de Finances Publiques, 01 avril 2011 n° 114, p. 27

<sup>1463</sup> Voir Commissariat général du développement durable (CGDD), Les dépenses fiscales nuisibles à l'environnement, oct. 2010.

<sup>1464</sup> J. BOURRINET, Le grenelle de l'environnement : Une nouvelle approche des politiques environnementales, Petites affiches, 22 avril 2008 n° 81, p. 81

faut surtout pas perdre la bataille de la coordination des textes et de la cohérence avec la fiscalité. En effet, pour une bonne application du principe pollueur-payeur, il est nécessaire que les polluants supportent de façon équitable la fiscalité des carburants. C'est à ces conditions que le Grenelle de l'environnement verra ces objectifs pleinement atteints.

On dira peut-être que la création des nouvelles dépenses fiscales sera en mesure de pallier les insuffisances et contribuer à protéger l'environnement. Tel ne sera pas le cas car ces nouvelles mesures fiscales peuvent paraître moins maîtrisables et en plus coûteuses pour les finances publiques. Les textes qui ont le plus d'impact financier sur les collectivités territoriales sont ceux qui traitent de l'énergie, de la qualité de l'air, que ce soit la performance énergétique des constructions (150 millions d'euros par an) ou les caractéristiques thermiques. Il s'y ajoute l'annexe environnementale des baux à usage de bureaux ou de commerce de plus de 2000 m<sup>2</sup> dont 480 millions d'euros lissés sur 9 ans, soit 53 millions d'euros/an.

La surveillance de la qualité de l'air intérieur dans certains établissements recevant du public dispose d'une enveloppe de 40,8 millions d'euros dont 37,5 millions d'euros pour les communes, 2,3 millions d'euros pour les départements et 1 million d'euros pour les régions. Aussi, le bilan des émissions de gaz à effet de serre et du plan climat-énergie territorial fait état d'un montant compris entre 7 millions d'euros et 12 millions d'euros pour les 440 collectivités potentiellement soumises à cette réglementation et les attestations thermiques qu'il faut établir au moment de la demande du permis de construire de bâtiments nouveaux ou parties nouvelles de bâtiment et au moment de l'achèvement des travaux (2,5 millions d'euros/an) ainsi que les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (2,23 millions d'euros/an)<sup>1465</sup>.

L'enjeu financier a toujours été mis en exergue pour l'efficacité du Grenelle II de l'environnement<sup>1466</sup>. Si on prend l'exemple du bâtiment<sup>1467</sup>, la rénovation avait un coût considérable 50 milliards d'euros et donc des efforts conséquents sont

---

<sup>1465</sup> P. BILLET, Le grenelle à tous prix, La semaine juridique Administration et collectivités territoriales, n° 9, 5 Mars 2012, p. 2072

<sup>1466</sup> J.-B. GEFFROY, Que deviennent les politiques fiscales ? Revue française de Finances Publiques, 01 mai 2014 n° 126, p. 3

<sup>1467</sup> Bilan du grenelle dans le secteur du bâtiment et de l'habitat, Defrénois, 15 avril 2012 n° 7, p. 377

attendus de la part des collectivités territoriales qui pourraient s'élever à six milliards par an. Il est alors compréhensible que les collectivités rencontrent des difficultés pour financer la mise en œuvre. Il n'est pas exclu que les élus préconisent la réduction du champ des bâtiments à rénover notamment ceux qui ont moins besoin de réfection ou de performance énergétique. C'est le cas par exemple des bâtiments historiques, des parkings, des marchés couverts, des stations d'épuration...C'est dire qu'il faudra pour financer les projets environnementaux, fixer des priorités et démarrer avec les immeubles qui sont les moins performants.

On pourrait se demander s'il était nécessaire d'adopter des lois sachant que la mise en application serait relative du fait de l'indisponibilité des moyens ou du manque de détermination dans les choix politiques<sup>1468</sup>. En tout état de cause, le coût des Grenelles ont été évalués et leur impact financier aussi, non seulement sur les finances de l'Etat mais encore sur celles des collectivités territoriales. Mais ce qu'on peut remarquer, c'est qu'il existe un décalage entre les textes relatifs au Grenelle soumis à l'appréciation de la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) et l'analyse de leurs impacts sur les collectivités territoriales. En effet, l'analyse des impacts financiers peut permettre une appréciation chiffrée du coût tandis que l'étude d'impact peut s'avérer difficile à évaluer clairement. Tel a été le cas de l'analyse préalable de l'impact financier du décret concernant les schémas régionaux du climat de l'air<sup>1469</sup> et de l'énergie et les schémas régionaux éoliens qui devraient coûter aux régions un montant de 2,23 millions d'euros, sachant que l'étude d'impact des articles 23 et 24 de loi Grenelle II n'avait pas permis une perception claire des conséquences.

On peut aussi voir le décalage quand une évaluation financière est moins importante que le coût de l'étude d'impact. La gestion de l'environnement mobilise les collectivités territoriales, sans doute, avec des efforts considérables à fournir pour l'efficacité des lois environnementales. Si l'évaluation préalable des coûts financiers des textes constitue une stratégie pour avoir une idée sur l'ampleur des investissements, on ne saurait occulter qu'il existe des dispositions à forte

---

<sup>1468</sup> O. GODARD, Contribution carbone entre expertise économique et jeu politique, Revue française de Finances Publiques, 01 avril 2011 n° 114, p. 137

<sup>1469</sup> Décret n° 2011-678 du 16 juin 2011 relatif aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, JORF n°0140 du 18 juin 2011 p. 10432

incidence financière qui ont été adoptées sans au préalable effectuer une étude d'impact.

On ne peut faire état des obstacles liés à la gestion de l'environnement dans les politiques locales sans mentionner l'impact de la crise économique. En effet, la prise en compte des objectifs du Grenelle, notamment intégrer les enjeux environnementaux, apparaît comme une mission presque impossible pour certains élus. Pour ces derniers, la rareté des ressources ne facilite pas le respect des engagements du Grenelle, car il est beaucoup plus urgent de booster la croissance économique que de prendre des mesures en contradiction avec le développement économique<sup>1470</sup>. La protection de l'environnement est vue comme contribuant à la baisse de la productivité et donc à la perte de profit. D'ailleurs certaines entreprises se sont vu alléger les charges environnementales au nom de la compétitivité et au détriment de l'environnement. Le principe de pollueur- payeur se trouve ainsi vidé de son sens dans la mesure où la pollution sera grandissante et les pollueurs ne verront pas leur responsabilité engagée.

On s'interroge dans ce cas sur l'urgence dans l'adoption des lois Grenelles. Fallait-il repousser l'adoption ou renoncer ? Face à la crise, il est difficile d'engager des mesures en faveur de l'environnement dont les conséquences seraient néfastes pour l'économie et la croissance. Il faut dire que le Grenelle de l'environnement est perçu comme une contrainte supplémentaire pour les entreprises qui craignent que les efforts à fournir soient sources de distorsion de la concurrence. Avec une participation de +1% des émissions mondiales de gaz à effet de serre, la France fait partie des nations standard en matière de protection de l'environnement.

On pouvait nettement mieux faire avec l'exploitation de la fiscalité environnementale qui est apte à générer des ressources pour financer les investissements utiles à la préservation et la protection de l'environnement. Encore faudrait-il que les choix politiques adoptent cette position et aillent jusqu'au bout des engagements. Mais on peut tout de même compter sur les garants des normes environnementales, pour apprécier l'effectivité des normes dans la gestion

---

<sup>1470</sup> M.-F. DELHOSTE, La théorie du bilan et la protection de l'environnement, RFDA 2006, p. 990.

locale<sup>1471</sup>.

## **Paragraphe 2 : Le contrôle de l'effectivité des normes environnementales dans la gestion locale**

Cette phase est plus qu'importante car elle permet d'évaluer la valeur de la Charte de l'environnement<sup>1472</sup>. Elle permet d'avoir une perception de l'efficacité des normes environnementales. C'est le respect des engagements en matière d'environnement, détaillés dans les dispositions internes, qui garantit la protection de l'environnement<sup>1473</sup>. Deux acteurs occupent une place centrale dans cette mission de contrôle : le préfet, à travers le contrôle administratif de légalité de la gestion de l'environnement dans les politiques locales (I) et le juge administratif qui assure la garantie juridictionnelle de la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales (II).

### **I- Le contrôle administratif de la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales**

Il s'agit de répondre à la question de savoir quelle est la nature du contrôle administratif des actes des collectivités territoriales pris dans le cadre de l'application des politiques locales de l'environnement. Ou encore, quel est l'apport de ce contrôle sur l'efficacité des politiques locales de l'environnement ? Il faut dire que, comme tous les actes des collectivités territoriales dans leurs différents domaines d'intervention, les actes liés à l'environnement sont soumis au contrôle administratif. Ce dernier demeure une occasion de mettre en exergue l'efficacité du contrôle du représentant de l'Etat (B)<sup>1474</sup> et de conduire celui-ci à jouer un rôle important que la Constitution lui a accordé<sup>1475</sup>. Sous réserve des

---

<sup>1471</sup> M. GROS, Quel degré de normativité pour les principes environnementaux, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 01 mars 2009 n° 2, p. 425

<sup>1472</sup> L. JANCOT, La valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement, *Dalloz actualité* 14 janvier 2009.

<sup>1473</sup> J.-G. HUGLO, L'application par les Etats membres des normes communautaires en matière d'environnement, *RTD Eur.* 1994, p. 451

<sup>1474</sup> C. BRANQUERT, Contrôle de légalité : Un réel renouveau? *AJDA* 2011, p. 198.

<sup>1475</sup> I. MULLER-QUOY, Le déféré préfectoral, expression de l'autorité de l'État. La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : survivance ou pérennité ? : *PUF-CURAPP*, 2000, p. 131

dispositions relatives à la libre administration des collectivités territoriales, le contrôle administratif permet à l'Etat de s'assurer de l'application des règles environnementales. La libre administration se heurte alors à une logique contraignante, qui a tendance à trouver un équilibre entre la volonté des élus locaux et la nécessité d'anticiper les atteintes environnementales (A)<sup>1476</sup>.

### *A- L'anticipation des atteintes environnementales dans les politiques publiques locales*

Le contrôle apparaît à ce stade comme une procédure de prévention des atteintes à l'environnement dans la mesure où il invite à entraver la survenance du danger ou risque<sup>1477</sup>. Son objectif est d'éviter une application erronée du droit de l'environnement. En d'autres termes, le contrôle administratif est une étape qui le cas échéant conduit à écarter l'application de mesures en contradiction avec les nécessités de protection de l'environnement. Il s'agit sans doute d'un contrôle relativement identique à celui de l'excès de pouvoir mais la jurisprudence a tout de même tenté de les rapprocher dans un arrêt du 26 juillet 1991, en considérant que l'annulation par le juge d'un marché public de travaux qui s'est vu contester par le préfet était « *une annulation pour excès de pouvoir*<sup>1478</sup> ». On peut en outre relativiser ce rapprochement sachant que le CE a lui-même, dans un arrêt intervenu postérieurement, précisé que l'absence de transmission d'une délibération relative à la conclusion d'un contrat, pour contrôle au représentant de l'Etat ne constituait pas en soi un motif d'annulation<sup>1479</sup>. On comprend alors qu'il faut en cas d'irrégularité inviter la collectivité territoriale à revoir sa décision et à se conformer à la législation en vigueur.

Le rôle joué par le représentant de l'Etat dans cette mission de contrôle de gestion de l'environnement dans le cadre du contrôle de légalité, basé sur une approche préventive, qui est d'ailleurs souhaité dans le cadre de la protection de

---

<sup>1476</sup> A. ROUYERE, Le droit public transformé par la décentralisation ? Gestion et droit des collectivités territoriales : Gazette des communes 5 mai 2003, p. 24

<sup>1477</sup> C. CANS, Le principe de précaution, nouvel élément du contrôle de légalité, RFDA 1999, p. 750.

<sup>1478</sup> CE, sect., 26 juill. 1991, Commune Sainte-Marie-de-la-Réunion, JurisData n° 1991-044398, Rec. CE 1991, p. 302

<sup>1479</sup> CE Ass. 28 décembre 2009, n° 304802, Commune de Béziers : AJDA 2010, p. 142



l'environnement, doit conduire à renforcer les capacités, surtout en ce qui concerne les connaissances en droit européen de l'environnement. On a d'ailleurs remarqué que le CE avait préconisé dans un rapport de 2004 que le contrôle de légalité soit amélioré pour que les services de l'Etat ne se réservent pas une fonction uniquement répressive<sup>1480</sup>. Leurs connaissances du droit de l'environnement doit conduire à la modification, à l'aménagement des actes des collectivités territoriales susceptibles de porter atteinte à l'environnement et non à l'annulation pure et simple de la décision. La prévention permet ainsi de contribuer à l'amélioration de la qualité des actes locaux. On sait que les collectivités territoriales sont relativement démunies face à la technicité des normes européennes notamment environnementales. Le contrôle administratif de prévention aboutit à l'évitement des conflits normatifs par les collectivités territoriales<sup>1481</sup>.

Une réelle mission de conseil juridique fut introduite avec la loi relative à la réforme de l'administration territoriale de la république, dont le but est de renforcer la fonction de prévention des services de la préfecture. D'ailleurs le rapport de la direction générale des collectivités locales (DGCL) insiste sur cet aspect en précisant que les agents des préfectures en charges du contrôle de légalité ne seraient pas que des agents de certification de légalité ; ils ont pour rôle aussi, d'assurer une mission de conseil juridique<sup>1482</sup>. On note en effet, dans les préfectures la présence d'une expertise dans le domaine de l'environnement qui encadre la mise en œuvre des politiques locales.

On pourrait penser que le contrôle des actes des collectivités territoriales a pour finalité d'écarter tous les actes illégaux à partir d'un contrôle systématique. Mais on constate que le contrôle automatique de tous les actes locaux demeure impossible. C'est pourquoi il est procédé au ciblage des actes, des domaines qui attirent la vigilance des agents des services de la préfecture. C'est ainsi que des domaines tels que la commande publique, l'urbanisme, la fonction publique territoriale et bien sûr l'environnement, qui ont un enjeu juridique potentiellement

---

<sup>1480</sup> Rapport Conseil d'État, Collectivités territoriales et obligations communautaires : Doc. fr, 2004

<sup>1481</sup> E. AUBIN, Contrôle administratif de légalité, Différents types de contrôle, JurisClasseur Collectivités territoriales, Fasc. 911.

<sup>1482</sup> DGCL, 20<sup>e</sup> rapport sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités territoriales, p. 32

important, font partie des cibles du contrôle de légalité<sup>1483</sup>. Il faut préciser que la réforme intervenue en 2004 avec la loi relative aux responsabilités locales<sup>1484</sup> a opéré un léger penchant vers un contrôle systématique des actes ciblés. En effet, on note la réduction du champ du contrôle administratif systématique qui n'est réservé qu'aux domaines essentiels<sup>1485</sup>. La généralisation du contrôle systématique fut la conséquence de l'ordonnance du 17 novembre 2009<sup>1486</sup>, en orientant ce contrôle vers les domaines à fort enjeu juridique.

On peut toutefois s'interroger sur l'effectivité du contrôle administratif de prévention des atteintes environnementales. En effet, avec le principe de libre administration des collectivités territoriales, le contrôle administratif semble être en décalage avec les lois de mise en œuvre de ce principe<sup>1487</sup>. C'est un principe qui pourrait faire obstacle à l'effectivité du contrôle du représentant de l'Etat. Il se présente alors comme une limite au contrôle administratif qui a d'ailleurs nourri la doctrine qui le considère comme le mentionne D. PENAULT « *le tendon d'achille de la décentralisation* »<sup>1488</sup>. Mais il faut relativiser cette possibilité d'ineffectivité du contrôle de légalité dans la mesure où on constate une volonté de renforcer la mission de conseil juridique à travers le pôle interrégional d'appui aux collectivités locales (PIACL) qui fut créé à Lyon à titre expérimental en 2002. Le PIACL a été installé définitivement en 2007 avec une compétence nationale (sauf Ile de France et Outre-mer) pour mettre son expertise juridique à la disposition des collectivités territoriales dans leur mission de contrôle administratif<sup>1489</sup>.

Le contrôle administratif est-il un moyen efficace de prévention des atteintes à l'environnement? Il faut répondre positivement car le représentant de l'Etat, outre la possibilité de recueillir de nouvelles pièces à verser au dossier dans le cadre

---

<sup>1483</sup> E. AUBIN, Droit de la fonction publique territoriale : Lextenso éditions, Gualino éditeur, 2009

<sup>1484</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF 17 août 2004.

<sup>1485</sup> B. LANDRIEU, Supprimons le contrôle de légalité systématique : Gazette des communes 7 avril 2003, p. 20

<sup>1486</sup> Voir l'ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009, JORF du 18 novembre 2009.

<sup>1487</sup> J.-C. HELIN, Le préfet, les élus et le juge, réflexion sur le contrôle de légalité des actes locaux : LPA, n° 151, 16 déc. 1992, p. 12

<sup>1488</sup> D. PENAULT, Contrôle de légalité : le tendon d'achille de la décentralisation : ENA, mensuel, 1996, n° 262

<sup>1489</sup> Voir Circ. 20 févr. 2010, sur la mise en œuvre de l'ordonnance n° 2009/1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité, NORIOC/B/100/1440/C

d'une demande de complément de dossier, favorise un recours gracieux par lequel il demande à la collectivité territoriale, eu égard aux exigences de protection de l'environnement, de revoir sa copie afin de se conformer aux législations environnementales. Il prévient dans ce cas des conséquences dommageables de l'acte et fait des suggestions quant aux comportements à adopter pour satisfaire l'intérêt général environnemental.

Il peut toutefois se heurter à l'entêtement des élus notamment dans le domaine de l'urbanisme. En effet, il existe des maires qui, malgré les alertes relatives aux dangers exposés de certains sites, notamment sur les zones inondables, ou la proximité du site à des lignes de communication de haute tension, ou encore l'inclusion du site dans le PPRN ou PPRT, s'engagent dans la construction ou l'aménagement des espaces. Mais le contrôle de légalité demeure un instrument d'affirmation de l'autorité de l'Etat et le représentant de l'Etat veille à la protection de l'intérêt général<sup>1490</sup>.

Il faut rappeler que la loi du 2 mars 1982 a mis fin au contrôle de l'opportunité des actes des collectivités territoriales. Cette position persiste encore aujourd'hui même si certaines dispositions peuvent laisser penser le contraire. Avec le développement des cultures d'OGM, nombreuses sont les communes qui sont intervenues par délibération pour faire face aux risques encourus par l'homme et l'environnement<sup>1491</sup>. C'est ainsi que des délibérations ont eu pour objet l'interdiction de culture d'OGM. L'intention est bonne mais les collectivités territoriales doivent agir dans le cadre de leurs compétences. Il s'agit d'une position de principe soulevée d'ailleurs par la CAA de Bordeaux en 2007 en estimant que le conseil départemental intervient dans un domaine étranger à ses attributions<sup>1492</sup>.

Mais en tout état de cause, dès lors que les produits ou semences sont autorisés et mis sur le marché pour les besoins de cultures et notifiés en tant que tel aux Etats membres de l'UE en application de la directive 90/220/CEE<sup>1493</sup> et leur

---

<sup>1490</sup> M. LEVY, Le désistement du commissaire de la République : AJDA 1985, p. 140

<sup>1491</sup> F.-P. BENOIT, Les attributions du conseil municipal : Rép. Collectivités locales, Dalloz

<sup>1492</sup> CAA Bordeaux, 12 juin 2007, n° 05BX00848, Département de Gers

<sup>1493</sup> Directive 90/220/CEE du Conseil, du 23 avril 1990, relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, JOUE L 117 du 8 mai 1990

renouvellement en cours d'examen sur la base du règlement du 22 septembre 2003<sup>1494</sup>, ils ne sauraient être suspendus ou interdits par les Etats membres<sup>1495</sup>. Les mesures d'interdiction ou de suspension ne peuvent intervenir qu'en cas d'urgence ou lorsque le produit est « *susceptible de présenter un risque grave pour la santé humaine, la santé animale ou l'environnement ou si, au regard d'un avis de l'Autorité délivré conformément aux articles 10 et 22, il apparaît nécessaire de suspendre ou de modifier d'urgence une autorisation* »<sup>1496</sup>.

Les collectivités territoriales sont tout de même compétentes pour délibérer afin de formuler leurs vœux sur les cultures d'OGM sachant que l'interdiction relève de l'intervention d'une autre personne publique<sup>1497</sup>. En outre, on note dans certains cas la prise de considération d'opportunité dans le contrôle administratif. En effet, la loi veut que le représentant de l'Etat fonde sa décision sur des motivations légales et non sur des considérations d'opportunité<sup>1498</sup>. De toute façon, ces considérations ne peuvent justifier l'illégalité de l'arrêté du préfet. Ainsi, dans le cadre de l'aménagement de l'espace pour les besoins relatifs à l'accueil des gens du voyage, le représentant de l'Etat peut faire obstacle à la mise en œuvre de la délibération de la collectivité s'il s'avère qu'un espace a déjà été aménagé à cet effet.

Il fait appel à certains paramètres notamment la proximité de l'aire de stationnement avec une desserte routière ou une école, cette situation pouvant porter atteinte au droit de chacun dans un environnement équilibré<sup>1499</sup>. Il en est de même des règles régissant le budget des services publics liés à l'environnement, le plus souvent à caractère industriel et commercial, devant observer la règle de l'équilibre budgétaire, le préfet veille au respect scrupuleux de ce principe en invitant les collectivités territoriales, dans l'exercice du contrôle administratif, à se conformer aux dispositions du CGCT qui imposent des contraintes particulières de fonctionnement à celles-ci<sup>1500</sup>. Ces contraintes manquent de précision dans leur

---

<sup>1494</sup> Article 20 du Règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés, JO L 268 du 18 octobre 2003.

<sup>1495</sup> CJUE 8 sept. 2011, Aff. C-58/10, Monsanto c/ Ministre de l'Agriculture et de la Pêche

<sup>1496</sup> Article 34 du Règlement précité

<sup>1497</sup> CE, 30 déc. 2009, n° 308514, Département de Gers

<sup>1498</sup> I. MULLER-QUOY, op. cit., p. 138

<sup>1499</sup> CAA Nancy, 4 déc. 2003, n° 98NC02526, Cne Verdun, JurisData n° 2003-240782, AJDA 19 janv. 2004, p. 82

<sup>1500</sup> Article L 2224-2 du code général des collectivités territoriales

contenu et conduisent le représentant de l'Etat à juger de l'opportunité de la décision d'une commune de prendre dans son budget le déficit d'un SPIC<sup>1501</sup>.

Ce contrôle préventif est un contrôle normatif : la légalité de la décision est subordonnée au respect de la législation environnementale. C'est alors que depuis 2007<sup>1502</sup>, le représentant de l'Etat veille à ce que les collectivités territoriales prennent en compte dans l'exercice de leurs compétences le principe de précaution. Ce dernier trouve application notamment quand le préfet conteste l'autorisation de construire dans une zone à haut risque pour la santé et l'environnement<sup>1503</sup> car *« l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable »*<sup>1504</sup>.

C'est un principe qui ne saurait être invoqué en l'absence de danger sérieux et avéré découlant de l'implantation d'antennes relais faisant circuler des ondes électromagnétiques. En d'autres termes, dans le cadre du contrôle préventif, le représentant de l'Etat ne peut exiger de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités l'observation du principe de précaution si aucun danger ou risque n'est avéré. C'est d'ailleurs un principe du droit de l'UE qui exige que les collectivités territoriales se conforment aux engagements internationaux<sup>1505</sup>.

Le contrôle préventif de l'administration consiste alors, selon la Constitution, à *« assurer le respect des lois et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux auxquels se rattache l'application des engagements internationaux contractés à cette fin »*<sup>1506</sup>. La mission de contrôle de l'effectivité des normes environnementales européennes est par voie de conséquence confiée au représentant de l'Etat, de même que les dispositions contenues dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. En effet, le représentant de l'Etat

---

<sup>1501</sup> Article L 2224-2-3° du code général des collectivités territoriales

<sup>1502</sup> CE, ass., 3 oct. 2008, Cne Annecy : AJDA 2008, p. 2166

<sup>1503</sup> TA Caen, 23 déc. 2008, Cne Villechien : AJDA 2009, p. 655

<sup>1504</sup> Article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF du 3 février 1995.

<sup>1505</sup> P. LUTTON, Les collectivités territoriales et le principe de participation à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement, Constitution 2014, p. 186.

<sup>1506</sup> Article 72-3 de la constitution du 4 octobre 1958

veille au respect et à la protection de l'Etat de droit en incluant notamment les normes européennes de protection de l'environnement<sup>1507</sup>.

Le droit de l'environnement a une source principalement européenne. Il est fortement inspiré par le droit européen et il importe au représentant de l'Etat d'en connaître les prescriptions afin de réussir la fonction préventive de son contrôle sur les politiques publiques locales liées à l'environnement. Il est d'ailleurs recommandé que les représentants de l'Etat, face aux enjeux juridiques que représente la protection de l'environnement, bénéficient des experts en droit européen de l'environnement. Cette mesure devrait conduire à améliorer la prévention contre les dommages écologiques. Il est d'ailleurs préférable d'établir une veille juridique à travers les actions locales qui sont régies par le droit européen. En réalité, c'est une occasion pour le représentant de l'Etat de fixer des priorités européennes, notamment de protection de l'environnement dans le cadre du contrôle administratif.

Par ailleurs, on note avec la technique du recours gracieux et la demande de complément de dossier, que le contrôle des actes des collectivités territoriales est un moyen de régulation des conflits normatifs pouvant découler de la mise en œuvre des politiques publiques locales de l'environnement. L'expertise chargée de la mission de conseil permet alors de résoudre les conflits sans avoir à faire intervenir le juge. Il s'agit en effet d'un contrôle typiquement administratif et la plupart des irrégularités enregistrées ont fini, à l'occasion d'une procédure administrative, par le règlement à l'amiable, preuve de l'efficacité du contrôle du représentant de l'Etat.

### ***B- L'efficacité du contrôle du représentant de l'Etat***

Il est logique de se demander s'il n'y aurait pas une réelle politique en faveur du recours administratif. En effet, il existe un arsenal de moyens de négociation qui donnent une place capitale à la procédure administrative<sup>1508</sup>. Aussi, même après

---

<sup>1507</sup> O. GOHIN, Quel nouveau droit constitutionnel des collectivités territoriales ? : RD publ. 2002, p. 445

<sup>1508</sup> B. SEILLER, Le renforcement du déféré : RD publ. 2000/2, p. 62

l'entrée en vigueur de l'acte, le représentant de l'Etat peut adresser une demande de modification de l'acte illégal. Le juge n'aura pas à intervenir dans la mesure où la collectivité territoriale concernée aura pris en compte les observations du Préfet.

L'efficacité du contrôle administratif se manifeste à travers l'accroissement des lettres d'observations adressées aux collectivités territoriales. Les chiffres fournis par la DGCL montrent qu'il y'a un accroissement permanent des lettres d'observations, ce qui est une conséquence essentielle du contrôle administratif de légalité<sup>1509</sup>. D'ailleurs « *si l'on s'en tient aux chiffres fournis par les rapports successifs de la DGCL, on constatait, au titre de l'exercice 2000, que sur 7 736 756 actes soumis à l'obligation de transmission, 173 875 observations seulement avaient été formulées par les représentants de l'État, soit une augmentation de 24 % par rapport à 1995 et un taux de 2,26 % qui a diminué progressivement jusqu'à atteindre 1,23 % en 2005. Le 20e rapport met cependant en évidence une augmentation significative, en 2006, du taux d'observation qui passe à 1,85 %, taux le plus élevé depuis 2000*<sup>1510</sup> ».

L'invitation des ministres de tutelle a conduit à la fluctuation des lettres d'observations, sachant que le contrôle est désormais centré sur les domaines à fort enjeu. Ainsi, si le représentant de l'Etat modifie son mode opératoire, les rapports existants entre les autorités locales suivent aussi le mouvement. On note de nombreuses lettres d'observations dans le domaine de l'urbanisme, notamment les certificats d'urbanisme et permis de construire qui doivent se conformer aux exigences de qualité paysagère. Des irrégularités peuvent être constatées dans la délimitation de la hauteur des bâtiments notamment. On peut aussi noter la méconnaissance des prescriptions contenues dans les documents de planification des sols, c'est le cas par exemple quand un PLU ne prend pas en considération les risques naturels et technologiques<sup>1511</sup>. Il arrive de voir qu'une commune approuve par délibération le choix d'un espace pour l'accueil des gens du voyage alors que ledit espace se situe à proximité d'une zone de captages d'eau.

---

<sup>1509</sup> P. BRUNELLI, Le contrôle de légalité : LGDJ, coll. "Politiques locales", 1998, p. 86

<sup>1510</sup> E. AUBIN, Le contrôle administratif de légalité : Objets et effets, JurisClasseur des collectivités territoriales, fasc. 912.

<sup>1511</sup> S. DEFIX, L'articulation entre des risques et droit de l'urbanisme, AJCT 2012, p. 425.

Le droit de l'urbanisme, qui intègre les préoccupations environnementales<sup>1512</sup>, favorise la multiplication des lettres d'observations transmises aux collectivités territoriales. En effet, on enregistre une hausse au titre de l'année 1997 de plus de 20 %. Ce taux a connu une régression en ce sens qu'il a diminué de 23% en 1998 avant de baisser, en 1999 de - 8 % puis d'augmenter de 9 % en 2000. Il faut en outre préciser qu'en 2000, « *il y a eu 12 635 lettres d'observations dans ce domaine contre 11 556 en 1999, soit, respectivement, 7,27 % et 6,57 % du nombre total d'observations. On constate, ces dernières années, une augmentation significative, des lettres d'observations dans le domaine de l'urbanisme avec 15 692 lettres en 2006, 15 030 en 2005 et un pic de 20 188 en 2004 (ce qui représentait 20 % du nombre total d'observations au titre de cette dernière année contre 19,1 % en 2006, soit trois fois plus qu'en 2000)* »<sup>1513</sup>.

L'organisation du contrôle de légalité et le ciblage des actes à contrôler systématiquement dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement permettent au préfet de veiller au respect des plans, schémas élaborés au niveau local pour préserver et protéger l'environnement<sup>1514</sup>. Ainsi, les actes relatifs aux bâtiments présentant des risques et les zones inondables ou même les zones littorales<sup>1515</sup> sont contrôlés par le préfet. Mais la survenance de certaines catastrophes amène à relativiser l'efficacité de ce contrôle préventif. En effet, on peut dire que le maire a omis de prendre en considération certains paramètres pour éviter aux administrés les conséquences de la tempête de Xynthia de 2010<sup>1516</sup>. Même s'il y'a une volonté de « grenelliser » les actes locaux, tous les moyens ne semblent pas mis en œuvre pour garantir le verdissement des actes administratifs.

L'environnement fait partie des domaines de contrôle systématique mais il persiste un manque de clarté sur l'étendue du contrôle. Il serait opportun de préciser,

---

<sup>1512</sup> A. MOUSTARDIER, Un droit sans cesse en évolution pour un développement durable, Gazette du Palais, 24 septembre 2011 n° 267, p. 3

<sup>1513</sup> E. AUBIN, Le contrôle administratif de légalité : Objets et effets, JurisClasseur des collectivités territoriales, fasc. 912

<sup>1514</sup> J.-P. ROUX et J.-P. GILLES, La planification environnementale comme nouveau mode d'aménagement de l'espace, Petites affiches, 22 avril 2008 n° 81, p. 27

<sup>1515</sup> B. HAGEGE, Vers une harmonisation des techniques de prévention des risques majeurs : La loi sur la prévention des risques technologiques et naturels et la réparation des dommages, Petites affiches, 19 octobre 2004 n° 209, p. 3

<sup>1516</sup> TGI des Sables-d'Olonne 12 décembre 2014, n° 877/2014



comme en droit de l'urbanisme, les éléments de contrôle pour certifier la légalité de l'acte. Face à cette imprécision ou ce flou dans le contrôle environnemental, les services de la préfecture font recours le plus souvent au droit de l'urbanisme qui prend en compte l'environnement dans le but de protéger le patrimoine environnemental<sup>1517</sup>. Dans la pratique, protéger l'environnement à travers les actes d'urbanisme est chose relativement simple. La difficulté réside dans le contrôle administratif des actes environnementaux. Les agents des préfectures restent à ce niveau démunis et comptent sur l'appui du PIACL pour apporter des réponses aux questions soulevées sur la nécessité de l'acte à promouvoir le développement durable.

En tout état de cause, le contrôle administratif favorise la protection de l'environnement car il vaut mieux pour les collectivités territoriales prendre en compte les observations du Préfet et par conséquent corriger les irrégularités que de voir la procédure reprise après annulation. Les demandes de régularisation du préfet permettent ainsi de gagner du temps en évitant un procès qui induit des charges supplémentaires et une perte de temps inutile. Le rôle de conseil est visible à ce stade de prévention, le préfet est gardien de la légalité environnementale. L'acte administratif illégal devrait être retiré par la collectivité concernée. Il peut arriver que la collectivité minimise la procédure de consultation du public ou qu'elle ne crée pas les conditions d'exercice de ce principe.

Aussi minime qu'elle soit, le Préfet doit relever cette irrégularité et amener les collectivités territoriales à se conformer à la loi. Il apparaît une sorte de pédagogie dans ses relations avec les collectivités territoriales. Il importe de faire remarquer que malgré les limites du contrôle administratif de légalité, il constitue un véritable moyen de garantir l'Etat de droit. Plus de 80% des lettres d'observations des préfets obtiennent des résultats satisfaisants. Les collectivités territoriales procèdent au retrait ou à la modification de la décision concernée. C'est une position assez confortable pour le représentant de l'Etat qui, au lieu de passer pour un « policier », apparaît comme pédagogue, comme conseiller juridique.

L'exercice n'est toutefois pas toujours facile car il existe des élus qui, pour des

---

<sup>1517</sup> C. PREBISSY-SCHNALL, A la recherche d'une cohérence globale : La multiplication des contrôle de compatibilité en droit de l'urbanisme, Petites affiches, 04 août 2004 n° 155, p. 3

considérations politiques préfèrent se placer au-dessus des lois<sup>1518</sup>. C'est le cas de certains maires qui délivrent des permis de construire pour des bâtiments accueillant du public sans tenir compte des risques environnementaux ou encore favorisent l'installation de commerces ou autres équipements qui pourraient porter atteintes à l'environnement. Ce qui est mis en avant par ces élus, c'est plutôt la recherche du profit ou le rayonnement économique de la localité. La protection de l'environnement est souvent en contradiction avec les exigences de production économique.

Mais le Préfet doit en cas d'illégalité saisir par le biais de recours gracieux, la collectivité concernée, afin de l'inviter à respecter la législation environnementale en retirant ou modifiant sa décision<sup>1519</sup>. Il arrive en revanche que la collectivité territoriale campe sur sa position et refuse la régularisation de façon explicite. D'ailleurs certaines autorités locales opposent un veto au Préfet en décidant de ne pas tenir compte de ses observations. Tel est ce qui ressort de la décision de la CAA de Marseille de 2004, la commune ayant refusé de retirer un marché public jugé illégal par le représentant de l'Etat<sup>1520</sup>. Mais il importe de rappeler que le représentant de l'Etat, dans sa mission de veiller au respect des préoccupations environnementales, se doit d'encadrer la transmission dans les délais des décisions entrant dans le champ du contrôle systématique.

La transmission tardive d'un acte entaché d'illégalité peut conduire, après l'écoulement d'un délai, à l'impossibilité de le retirer. Il s'agit là des conséquences de la jurisprudence « Ternon »<sup>1521</sup>. En effet, les décisions individuelles défavorables créatrices de droit dans le domaine de l'urbanisme ne peuvent être retirées que dans un délai de quatre mois suivant la prise de cette décision. Pour éviter que la jurisprudence « Ternon » ait un effet neutralisant du contrôle administratif de légalité en cas de transmission tardive de l'acte, un délai de 15 jours est fixé pour la transmission de certaines catégories d'actes dont ceux d'urbanisme et d'environnement.

---

<sup>1518</sup> C. CANS, J.-M. PNTIER, T. TOURET, Xyntia ou l'incurie fautive d'un maire obstiné, AJDA 2015, p. 379,

<sup>1519</sup> CE, sect., 6 déc. 1995, préfet Deux-Sèvres c/ Cne Beuvy-Bouin

<sup>1520</sup> CAA Marseille, 26 févr. 2004, n° 01MA01584, Commune de Lorgues

<sup>1521</sup> CE Ass. 20 octobre 2001, GAJA 15<sup>e</sup> Edition n° 113, p. 860.

On remarque que cette jurisprudence a fortement perturbé l'exercice du contrôle administratif du préfet qui pouvait soulever des irrégularités alors même que l'acte concerné ne pouvait plus faire l'objet de retrait. Mais le législateur a apporté des solutions à cette situation avec la loi du 13 août 2004<sup>1522</sup>. Il était urgent d'apporter une réponse à cette difficulté, car il serait plus délicat d'y faire face quand il s'agit d'un contrat illégal ou même d'une délibération en dehors des attributions de la collectivité territoriale. Il est toujours possible à l'issue d'une négociation de conclure à la résiliation du contrat si celui-ci n'a pas connu de commencement d'exécution<sup>1523</sup> ou de régulariser le contrat encours d'exécution. Tel n'est pas le cas lorsqu'une délibération autorise la signature d'un contrat alors que la collectivité n'a pas compétence en la matière<sup>1524</sup>.

Le représentant de l'Etat joue un rôle essentiel en tant que garant de l'Etat de droit. La négligence dans le contrôle administratif engage la responsabilité de l'Etat pour faute d'effectivité du contrôle. Ce n'est pas une donnée récente car on a toujours constaté la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat en cas de défaillance dans son rôle de prévention des atteintes législatives<sup>1525</sup>. Mais ce qu'on retient dans cette procédure administrative, c'est que tous les actes illégaux ne sont pas déférés devant le juge et l'abstention du préfet ne constitue pas en soi un motif pour engager la responsabilité de l'Etat. Il faut, pour engager la responsabilité de l'Etat pour faute lourde, que la décision soit importante et que l'illégalité soit flagrante<sup>1526</sup>. En conséquence, il convient de retenir que les préoccupations environnementales ont largement influé sur le contrôle du préfet dans la mesure où le droit de l'environnement à travers la Charte de l'environnement fait partie intégrante du corpus constitutionnel, constitutif du fondement des actes des collectivités territoriales. La prévention contre toute illégalité est à compléter avec l'intervention du juge qui contribue à l'effectivité de la Charte de l'environnement.

---

<sup>1522</sup> Article 138 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004 p.14545

<sup>1523</sup> CE, 8 mars 1996, n° 165075, Cne Petit-Bourg

<sup>1524</sup> CE, avis, 10 avr. 1996, préfet Côte-d'Or

<sup>1525</sup> TA Bastia, 3 juill. 1997, Cne Saint-Florent c/ préfet Haute-Corse : LPA 10 sept. 1997, p. 12

<sup>1526</sup> CAA Marseille, 21 janv. 1999, min. Int. c/ Cne Saint-Florent, AJDA 1999, p. 224

## II- La garantie juridictionnelle de gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales

A ce niveau, se pose la question de l'effectivité juridictionnelle de la Charte de l'environnement. Peut-on invoquer la Charte de l'environnement devant le CE pour rétablir une situation juridique volontairement ou involontairement méconnue ? On peut répondre positivement avec de nombreuses limites apportées (B) car c'est une question qui, pendant longtemps, est restée dans l'incertitude juste après l'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement en 2005<sup>1527</sup>. C'est en effet au fil du temps que le Conseil d'Etat a ouvert la voie à l'invocabilité de la Charte de l'environnement devant le juge (A).

### *A- L'invocabilité des dispositions de la Charte de l'environnement*

On sait que « *l'introduction dans un milieu naturel d'une nouvelle espèce se révèle être souvent un pari risqué : l'acclimatation est parfois impossible ou alors c'est l'écosystème qui tremble. L'innovation sans précédent que constitue la Charte de l'environnement n'échappe pas à la règle*<sup>1528</sup> ». La jurisprudence a ainsi contribué à asseoir l'invocabilité de la Charte dans l'arrêt « commune d'Annecy » du 3 octobre 2008<sup>1529</sup> en considérant que tout justiciable peut invoquer à l'appui d'un recours devant le juge, la Charte de l'environnement. En l'espèce, le juge devait se prononcer sur la valeur juridique de la charte en même temps que la portée du principe de participation prévu par la Charte de l'environnement.

En réalité cette question relative à la valeur de la Charte n'aurait pas dû susciter beaucoup de débat car comme toute disposition constitutionnelle, celles de la Charte de l'environnement doivent s'appliquer ou s'imposer à tous. On pourrait peut-être s'interroger sur la portée de ses dispositions parfois imprécises mais non sur la valeur constitutionnelle de la charte. Certes, l'imprécision ne supprime pas le

---

<sup>1527</sup> L. JANICOT, La valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement, RFDA 2008, p. 1158

<sup>1528</sup> L. JANICOT, La valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement, Note sous l'arrêt d'Assemblée du Conseil d'Etat du 3 octobre 2008, Commune d'Annecy RFDA 2008, p. 1158.

<sup>1529</sup> CE Assemblée 3 octobre 2008, n° 297931, AJDA 2008, p. 2166

caractère normatif. Le CE a préconisé qu'au-delà du principe de précaution<sup>1530</sup> « l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement et à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs<sup>1531</sup> ».

C'est une position que le CE a adopté, à la suite de la décision du Conseil Constitutionnel se prononçant sur la loi OGM, qui a par ailleurs reconnu valeur constitutionnelle aux droits et devoirs contenus dans la Charte de l'environnement<sup>1532</sup>. La jurisprudence Commune d'Annecy a en outre abouti à l'annulation du décret qui prévoyait les conditions d'exercice du droit à la participation aux décisions ayant une incidence sur l'environnement. Il est utile de remarquer que le principe de précaution reste le seul qui a pu échapper au renvoi législatif qui consiste à ne pas invoquer directement les dispositions de la Charte.

Il faut dire que les implications du principe de précaution ne souffrent pas d'imprécisions qui seraient de nature à infléchir sa justiciabilité. Une position d'ailleurs adoptée par la doctrine<sup>1533</sup>. En revanche pour le juge, l'exercice n'a pas été aussi souple car, on l'a vu dans une jurisprudence de 1998, le principe n'a pas été abordé de façon limitée<sup>1534</sup>. Plus intéressant encore, pendant longtemps, le droit de l'urbanisme n'avait pas intégré ou le moins possible les préoccupations environnementales à cause du principe de l'indépendance des législations, donc le champ d'application du principe de précaution fut réduit<sup>1535</sup> et le juge ne devait apprécier la légalité de l'acte d'urbanisme que par rapport au droit de l'urbanisme et non par rapport aux principes du droit de l'environnement.

Mais avec l'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement, le juge est intervenu pour veiller à l'application du principe de précaution dans le seul but de

---

<sup>1530</sup> CE 6 avr. 2003, Ligue pour la protection des oiseaux, req. n° 283103, AJDA 2006, p. 1590

<sup>1531</sup> CE Ass. 3 octobre 2008

<sup>1532</sup> Cons. Const. 19 juin 2008, n° 2008-564 DC, JO 26 juin 2008, p. 10228

<sup>1533</sup> D. BOTTEGHI, concl. sur CE, 30 janv. 2012, Sté Orange France : Lebon 2012, p. 2, spéc. p. 6-7

<sup>1534</sup> CE, sect., 25 sept. 1998, Ass. Greenpeace France : Lebon 1998, p. 342

<sup>1535</sup> CE, 20 avr. 2005, Sté Bouygues Télécom : Lebon, Tables 2005, p. 1141

garantir l'effectivité de la législation environnementale<sup>1536</sup>. En d'autres termes, le principe de précaution est invoqué pour contribuer à la protection de l'environnement<sup>1537</sup>. On peut espérer voir le juge suivre cette démarche notamment, avec la dissociation entre la santé humaine et l'environnement. En effet, le CE dans une décision du 2 septembre 2009 estime qu'il faut considérer les préoccupations environnementales en dehors de la santé humaine pour laquelle il ne faut pas invoquer le principe de précaution<sup>1538</sup>.

C'est à partir de la décision « les hauts de Choiseul » du 29 juillet 2010<sup>1539</sup>, que l'on commence à constater un changement de direction dans cette mission de protection de l'environnement. Cette décision revêt au moins un double intérêt dans la mesure où d'une part, le juge considère que le principe de précaution s'impose à toute autorité administrative et de façon directe, sans qu'il ait besoin de faire une appréciation de ses implications au regard des normes inférieures. D'autre part, il est indéniable qu'à partir de cette jurisprudence, la question relative à l'indépendance des législations semble mise à mal, car l'acte administratif attaqué est une autorisation d'urbanisme relative à l'installation d'antennes relais de téléphonie mobile qui vient de subir l'effigence du principe de précaution.

L'article 5 de la Charte de l'environnement (principe de précaution) est alors directement invocable car l'idée qu'il véhicule est garantie par la Constitution qui impose son application dans tous les domaines. C'est un principe transversal qui a réussi à intégrer les autorisations et déclarations d'urbanisme. On le retrouve aussi dans les politiques d'aménagement de l'espace ou de développement durable<sup>1540</sup>.

Mais pour ce qui est de la santé humaine, son exclusion du champ du principe de précaution lors des travaux préparatoires a contribué à la réticence du juge qui ne comptait pas mettre en application ce principe dans le domaine de la santé

---

<sup>1536</sup> LWP, Droit et risque n° 5, Petites affiches, 08 septembre 2009 n° 179, p. 3

<sup>1537</sup> Chron. C. LANDAIS et F. LENICA, CE, 6 avril. 2006, Ligue pour la protection des oiseaux, AJDA 2006, p. 1590,

<sup>1538</sup> CE, 2 sept. 2009, Association Réseau d'alerte et d'intervention pour les droits de l'homme, Lebon 2009, p. 346

<sup>1539</sup> CE, 19 juill. 2010, Association du quartier «Les Hauts de Choiseul», Lebon 2010, p. 333.

<sup>1540</sup> CE, 3 juin 2013, n° 334251, Association Interdépartementale et Intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, de son environnement, des lacs, sites et villages du Verdon, Lebon, Tables 2013

humaine. Seule la survenance d'un dommage environnemental grave et irréversible peut déclencher dans le domaine de la santé humaine, la mise en œuvre du principe de précaution. Mais comme dans le domaine de l'urbanisme, le juge a fini par adopter l'intermédiation d'un dommage environnemental sachant que chaque personne a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Pour mettre en œuvre le principe de précaution dans le domaine de la santé humaine, le juge exige un dommage environnemental qui porte atteinte à la santé humaine. Selon le CE, l'article 5 *«s'applique aux activités qui affectent l'environnement dans des conditions susceptibles de nuire à la santé des populations concernées<sup>1541</sup>»*. Il n'est pas impossible de réunir ces deux conditions mais il faut dire que la plupart du temps, le principe de précaution est invoqué non pas pour la protection de l'environnement mais pour la préservation de la santé humaine. C'est d'ailleurs pourquoi le juge, devant se prononcer sur les dommages liés aux champs électromagnétiques émis par une ligne à très haute tension sur la santé humaine, a considéré, dans une décision postérieure, que l'article 5 de la Charte de l'environnement est applicable dès lors qu'une atteinte est de nature à causer un dommage non pas à l'environnement mais à la santé humaine<sup>1542</sup>.

La Charte de l'environnement trouverait pleine application si le juge poursuit cette ligne de conduite consistant à contrôler directement sur la base des dispositions de la charte. Mais tel est loin d'être le cas car on assiste à la limitation de l'invocabilité de la charte.

### ***B- Les limites apportées à l'invocabilité de la Charte de l'environnement***

La Charte de l'environnement dispose en son article 7 que chaque individu a le droit, dans les conditions et les limites fixées par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement ; *« dans ces conditions, dans le silence de la loi, le pouvoir réglementaire ne s'était pas borné, en prévoyant une procédure d'enquête*

---

<sup>1541</sup> CE, 8 oct. 2012, Cne de Lunel, Lebon, Tables 2012, p. 862

<sup>1542</sup> CE, ass., 12 avr. 2013, Association Coordination interrégionale stop THT et a.

*publique, à préciser ces conditions et limites du droit à la participation qui auraient dû être définies par le législateur. Le décret attaqué est annulé de ce chef dans son ensemble*<sup>1543</sup>». Tel ne fut pas le cas le 3 novembre 2010 quand le CE précise les modalités d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement. En effet, à la lecture de l'article L 311-1 du code forestier, il est prévu un décret pour organiser la procédure de délivrance d'une autorisation de défricher des bois. La Charte ne s'appliquant pas aux décisions antérieurement édictées *a priori*, l'intervention du législateur n'est pas prévue à ce niveau<sup>1544</sup>.

Par ailleurs, cette intervention du législateur est parfois nécessaire pour rendre effectives certaines dispositions de la Charte. En vérité, une voie est ouverte par le CE mais les principes environnementaux ont encore une invocabilité limitée, faute de loi qui en définit les conditions d'application. En effet, on ne peut pas invoquer directement un principe de la Charte de l'environnement s'il existe une loi qui organise la mise en œuvre du principe fondamental contenu dans la Charte de l'environnement<sup>1545</sup>. Cette situation peut conduire à considérer la Charte de l'environnement, même à valeur constitutionnelle, comme « une proclamation ». A quoi sert alors sa consécration constitutionnelle si on ne peut l'invoquer directement devant le juge ?

En réalité, le juge administratif s'est borné à reprendre le principe appliqué par la jurisprudence société indochinoise de constructions électriques et mécaniques de 1962 selon lequel les principes posés par le préambule de la Constitution ne sauraient être invoqués directement à l'appui d'un recours en l'absence de dispositions législatives<sup>1546</sup>. C'est ainsi qu'est intervenue la décision Association Eau et rivières de Bretagne car à partir du moment où la loi fixe les conditions et les limites d'application du principe, le juge ne peut écarter son application dans le cadre du contrôle, le respect de la hiérarchie des normes s'imposant à lui<sup>1547</sup>. Il s'agit là d'un écran législatif dont l'objectif réside dans l'efficacité des dispositions

---

<sup>1543</sup> P. SOLER-COUTEAUX, Tout justiciable peut invoquer la Charte de l'environnement devant le juge administratif, RDI 2008, p. 563.

<sup>1544</sup> CE 3 novembre 2010, n° 342502, Recueil Lebon 2010

<sup>1545</sup> CE, 19 juin 2006, Association Eau et rivières de Bretagne : Lebon, Tables 2006, p. 956. Voir aussi CE, 13 juill. 2012, n° 353565, Sté Volkswind France et Sté Innovent

<sup>1546</sup> CE, 10 déc. 1962, Sté indochinoise de constructions électriques et mécaniques : Lebon 1962, p. 676

<sup>1547</sup> CE, sect., 6 nov. 1936, ARRIGHI : Lebon 1936, p. 966.



de la Charte de l'environnement qui peuvent paraître imprécises.

On se pose alors la question de savoir quel est le champ de cet écran législatif ? S'applique-t-il à tous les droits et libertés énoncés par la Charte de l'environnement ? Il faut croire qu'à partir de l'analyse de l'arrêt Association Eau et rivières de Bretagne, cette jurisprudence s'applique dans tous les cas où la charte renvoie à l'intervention législative notamment en ses articles 3, 4 et 7. Les actes des collectivités territoriales ou ceux de leurs groupements doivent être conformes à la législation environnementale. Il faut à ce niveau comprendre, par législation environnementale, les lois adoptées pouvant être regardées comme définissant les conditions et limites d'application d'un principe contenu dans la Charte de l'environnement. C'est le cas avec le principe de prévention des atteintes liées à l'environnement<sup>1548</sup>. C'est aussi le cas dans la jurisprudence Fédération nationale de la pêche en France, dans laquelle un décret fut contesté en tant qu'il organise la pêche de certaines espèces d'anguilles. En l'espèce le juge affirme que l'article 3 de la Charte de l'environnement ne saurait être directement invoqué en présence d'un écran législatif<sup>1549</sup>.

Cette démarche est poursuivie par le juge administratif qui invite aussi pour l'application de l'article de 7 de la Charte de l'environnement, à s'appuyer sur les dispositions législatives notamment les articles L 110-1, L 110-2 du code de l'environnement et la loi Barnier du 2 février 1995. Pour le principe de participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, le juge administratif affirme qu'il fait partie de cet ensemble de principes dont une intervention du législateur est nécessaire pour organiser les modalités de participation.

Ce principe fut invoqué à l'appui d'une demande d'annulation d'un arrêté préfectoral portant création d'une zone de développement éolien. Mais selon le juge, il est dénué de toute justiciabilité<sup>1550</sup>. Ce fut récemment le cas par une décision du Conseil Constitutionnel du 9 septembre 2014 limitant le champ

---

<sup>1548</sup> CE, 26 déc. 2012, Association France Nature environnement : Lebon, Tables 2012, p. 640

<sup>1549</sup> X. DOMINO et A. BRETONNEAU, chron. sous CE, ass., 12 juill. 2013, préc. : AJDA 2013, p. 1737, spéc. p. 1740

<sup>1550</sup> CE, 26 juin 2013, n° 340466, Cne de Roquefère et autres : Lebon, Tables 2013

d'application de l'article 7 de la Charte. Le juge constitutionnel considère que l'arrêté préfectoral approuvant un PPRNP «*ne constitue pas une décision publique ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement*<sup>1551</sup>». On remarque que le CE a adopté la même position non seulement pour le principe d'information<sup>1552</sup> environnementale mais aussi pour la participation.

En cas de silence de la Charte de l'environnement, (hormis l'article 5), l'invocabilité des autres articles, requiert le recours au code de l'environnement. En effet, la décision Association Eau et rivière de Bretagne fait apparaître l'invocation des articles 1, 2 et 6 de la Charte de l'environnement. Mais la régularité de la décision du préfet fut appréciée au regard des dispositions du code de l'environnement qui exige le respect par les ICPE, des prescriptions relatives à la protection de l'eau. Sachant que la Constitution ne mentionne pas l'écran législatif, le juge administratif, pour assurer une justiciabilité des actions locales en prise avec la Charte de l'environnement, se doit de prendre en considération l'ensemble des mesures réglementaires ou décisions de justice<sup>1553</sup> qui ont pour finalité d'organiser les modalités d'application des principes contenus dans la Charte de l'environnement.

En outre, les dispositions de l'article 6 de la Charte de l'environnement selon lesquelles «*les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable*» ont été invoquées à l'appui d'un recours tendant à l'annulation d'une déclaration d'utilité publique (DUP). On note le contournement de la Charte de l'environnement par le juge administratif qui préconise l'examen du moyen au titre du contrôle de bilan qui doit démontrer ou démonter l'utilité publique du projet sur la base de l'article L 110-1 du code de l'environnement<sup>1554</sup>.

Une disposition législative ou une décision de justice sont alors opposées aux requérants qui envisagent, à l'appui d'un recours contre un acte administratif, de contester indirectement la conformité d'un acte par rapport à la Charte

---

<sup>1551</sup> C.Const. 9 septembre 2014, n° 2014-411-QPC, JORF 12 septembre 2014, p. 15020.

<sup>1552</sup> CE, 23 avr. 2009, Association France nature environnement, n° 306242 : AJDA 2009, p. 858

<sup>1553</sup> CE, 17 mars 2010, Alsace Nature et autres : Lebon, Tables 2010, p. 862

<sup>1554</sup> CE, ass., 12 avr. 2013, n° 342409, Association coordination interrégionale stop THT et a

constitutionnelle de l'environnement. Mais si on se base sur la jurisprudence Association Eau et rivières de Bretagne, on remarque que le juge adopte une position stricte dans la mesure où « *le moyen tiré de ce que l'acte attaqué méconnaîtrait l'une des dispositions de la Charte de l'environnement est en tout état de cause écarté. Ceci dit, ce même arrêt comportait un antidote et le droit écrit et la jurisprudence postérieurs sont venus planter des coins dans son dispositif de manière à ce qu'il perde quelque peu son caractère hermétique et guère favorable à une plus grande justiciabilité des dispositions de la Charte*<sup>1555</sup> ».

Par ailleurs, l'application de la Charte de l'environnement est réservée aux lois postérieures. Les lois d'avant la Charte sont ainsi écartées de l'exigence de prise en compte de l'environnement. Cette exclusion ne signifie nullement leur application en méconnaissance des dispositions de l'environnement, au contraire. Il faut les regarder comme ayant subi le sceau de l'abrogation<sup>1556</sup> même si l'on sait que le juge pourrait, par déclaration, constater cette abrogation<sup>1557</sup>. On peut considérer qu'il est question dans ce cas d'une sorte de contrôle de constitutionnalité de la loi antérieure à la charte qui aboutit à la déclaration d'abrogation puisqu'elle apparaît en contradiction avec les dispositions constitutionnelles de la Charte de l'environnement. C'est d'ailleurs ce qui fut le cas dans l'arrêt CRII GEN<sup>1558</sup>, avec l'abrogation implicite des dispositions qui, depuis l'entrée en vigueur de la charte, sont du domaine de la loi. Le juge a aussi fini par annuler partiellement le décret contesté pour incompétence d'une part et pour incompatibilité avec la Charte de l'environnement notamment l'article 7 d'autre part.

Si la Charte de l'environnement renvoie à la loi la compétence pour fixer les conditions et limites de mise en œuvre des principes fondamentaux du droit de l'environnement, il est presque impossible pour le juge d'écarter le législateur. L'appréciation de la légalité des actes des collectivités territoriales est conditionnée par un relais législatif. Faute de ce relais, certaines dispositions de la Charte de

---

<sup>1555</sup> J.-M. STAUB, L'invocabilité de la Charte de l'environnement devant le juge administratif, Petites affiches, 03 mars 2014 n° 44, p. 6

<sup>1556</sup> CE, 24 juill. 2009, Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique – CRII GEN : Lebon 2009, p. 294

<sup>1557</sup> CE, ass., 16 déc. 2005, Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité et Syndicat national des huissiers de justice : Lebon 2005, p. 570, concl. J.-H. Stahl

<sup>1558</sup> CE, 24 juillet 2009, Comité de recherche et d'information indépendante sur le génie génétique (CRII GEN) n° 305314, Dalloz 2012, p. 294

l'environnement risquent de voir leur effectivité tronquée par le silence du législateur. Il n'est pas aisé d'invoquer directement l'inconstitutionnalité d'un acte administratif, car cet acte doit se conformer à une norme qui lui est supérieure, la loi. Il apparaît alors un risque de paralysie de l'effectivité de la Charte de l'environnement.

Il faudra attendre la persistance de la jurisprudence constitutionnelle<sup>1559</sup> sur l'absence de prise en compte du principe de participation par les dispositions du code de l'environnement pour que le ministre de l'environnement initie l'élaboration d'une loi organisant les modalités de participation du public dans la prise de décisions ayant une incidence sur l'environnement. Ce qui a donné naissance à la loi 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement<sup>1560</sup>.

Préalablement à leur adoption, les décisions de l'Etat et des établissements (ETS) publics notamment ayant une incidence sur l'environnement doivent faire l'objet d'une participation publique. Selon la loi du 27 décembre 2012, les conditions et les modalités de participation sont alors définies par le législateur. Pour les collectivités territoriales, il faut attendre l'introduction dans le système normatif de l'ordonnance du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement<sup>1561</sup>. Cette ordonnance organise le régime des décisions individuelles et des actes décisionnels des collectivités territoriales et établissements publics locaux.

Mais il est possible de constater le silence de la Charte de l'environnement, qui invite à faire appel au législateur. Dans ce cas, on pourrait considérer que la légalité

---

<sup>1559</sup> Cons. const., 14 oct. 2011, n<sup>os</sup> 2011-183/184 QPC, France nature environnement – Cons. const., 13 juill. 2012, n<sup>o</sup> 2012-262 QPC, Association France Nature Environnement – Cons. const., 27 juill. 2012, n<sup>o</sup> 2012-269 QPC, Union départementale pour la sauvegarde de la vie, de la nature et de l'environnement

<sup>1560</sup> Loi n<sup>o</sup> 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, JORF n<sup>o</sup>0302 du 28 décembre 2012 p. 20578.

<sup>1561</sup> Voir l'ordonnance n<sup>o</sup> 2013-714 du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, JORF n<sup>o</sup>0181 du 6 août 2013 p.13396

de l'acte en question ne sera appréciée directement sur la base des dispositions constitutionnelles de la Charte de l'environnement. Dès lors qu'il n'existe pas de loi sur la base de laquelle la légalité de l'acte pourrait être appréciée, le recours direct à la charte ne pouvait être envisagé. Mais ne serait-il pas source d'insécurité juridique que de sauter un échelon de la hiérarchie des normes ? On peut répondre positivement dans la mesure où cette situation conduirait à « *à imposer à l'autorité administrative d'en faire une application spontanée, selon des modalités qu'il lui appartiendrait d'improviser et sur lesquelles le juge ne pourrait alors porter qu'un contrôle de compatibilité d'autant plus que la norme invoquée demeurerait générale*<sup>1562</sup> ».

Il peut être envisagé que l'effectivité des dispositions de la Charte soit une tâche assignée au juge qui pourrait user de son pouvoir d'appréciation pour effectuer un contrôle de constitutionnalité de l'acte, sous réserve que les moyens à l'appui du recours ne souffrent d'aucune imprécision, et que les dispositions de référence contenues dans la Charte de l'environnement soient sans ambiguïté. C'est une position justifiable, car on peut dire que la clarté ou la précision d'une disposition n'écarte pas d'office l'intervention du législateur mais elle favorise une interprétation sans équivoque, sans dénaturer l'esprit de la charte. C'est ainsi que le juge apprécie le degré de précision de la disposition pour autoriser l'invocabilité directe de la Charte de l'environnement. L'imprécision de la norme ne doit pas conduire le juge à limiter son contrôle sur l'acte administratif.

Il est utile de rappeler que cette absence d'invocabilité est issue du préambule de la constitution de 1958 qui lui-même renvoie à celui de 1946. Ce principe a inspiré les réflexions jurisprudentielles et aboutit à la prise de position du CE en 1968 dans l'arrêt Tallagrand, en considérant que le principe selon lequel « *la Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges résultant des calamités nationales* <sup>1563</sup> » ne saurait être regardé comme fondement d'un recours contre un acte administratif. En revanche, le Conseil Constitutionnel a pu trouver une alternative à cette contrainte d'ineffectivité pour défaut de loi détaillant

---

<sup>1562</sup> X. De LESQUEN, concl. sur CE, 26 juin 2013, Cne de Roquefère et a. , RFDA 2013, p. 1096, spéc. p. 1099

<sup>1563</sup> CE, 29 nov. 1968, Sieur Tallagrand : Lebon 1968, p. 607.

l'application des dispositions constitutionnelles de la Charte trop générales mais aussi imprécises. Il a ainsi, dans une question prioritaire de constitutionnalité<sup>1564</sup> sur l'article L 112-16 du code de la construction et de l'habitat, eu recours aux articles 1 et 2 de la Charte de l'environnement. Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et la participation à la préservation de la nature ont pu tous deux aboutir à un accord sur le devoir de vigilance sur les dommages environnementaux.

Avec la jurisprudence « Fédération nationale de la pêche en France », le juge a tendance à réduire le champ de l'écran législatif<sup>1565</sup>. Si l'arrêt Association Eau et rivières de Bretagne prône une intervention législative pour satisfaire le besoin de justiciabilité des dispositions de la Charte, il faut tout de même noter qu'il est admis que ces mêmes dispositions contenues dans la Charte soient directement invoquées pour contester la régularité d'un acte réglementaire intervenant dans un domaine exclusivement réservé au législateur<sup>1566</sup>. Il appartiendra au juge « *au vu de l'argumentation dont il est saisi, de vérifier si les mesures prises pour l'application de la loi, dans la mesure où elles ne se bornent pas à en tirer les conséquences nécessaires, n'ont pas elles-mêmes méconnu ce principe*<sup>1567</sup> ».

Ainsi, la marge de manœuvre dont dispose la collectivité territoriale fait obstacle à l'intervention du législateur<sup>1568</sup>. On peut noter qu'il existe des cas où le recours à la loi pour l'application des principes fondamentaux du droit de l'environnement n'est pas forcément incontournable<sup>1569</sup>. En effet, les collectivités territoriales et leurs groupements se doivent de faire usage de la marge de manœuvre accordée par la loi et assurer la légalité de leurs actes par le biais d'une application respectueuse de la Charte en l'occurrence son article 3. On peut logiquement penser que cette position jurisprudentielle relative à l'invocabilité de l'article 3 de la Charte, verra

---

<sup>1564</sup> Cons. const., 8 avr. 2011, n° 2011-116 QPC, Michel Z et a

<sup>1565</sup> CE, ass., 12 juill. 2013, n° 344522, Fédération nationale de la pêche en France : Lebon 2013,

<sup>1566</sup> CE, 24 juill. 2009, Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique – CRII GEN : Lebon 2009, p. 294

<sup>1567</sup> X. DOMINO et A. BRETONNEAU, chron. sous CE, ass., 12 juill. 2013, préc., AJDA 2013, p. 1737, spéc. p. 1740

<sup>1568</sup> P. TROUILLY, note sous CE, ass., 12 juill. 2013, Fédération nationale de la pêche en France, Environnement 2013, n° 10, p. 46, spéc. p. 49

<sup>1569</sup> P. PREVEL, La Charte de l'environnement, l'administration et le conseil d'Etat, RFDA 2014, p. 773.

son champ s'élargir dans la mesure où les collectivités territoriales mettront en œuvre la marge de manœuvre qui leur est laissée par l'article 3 de la Charte. Ainsi le juge pourra apprécier la conformité ou non à la Charte des mesures de prévention mises en œuvre.

En outre, la non rétroactivité de la Charte de l'environnement produit des conséquences souvent contrariantes. En effet, nombreuses sont les lois dans le circuit juridique qui sont en contradiction avec la Charte de l'environnement. Ces lois, grâce à la question prioritaire de constitutionnalité, technique de contrôle introduite le 1<sup>er</sup> Mars 2010, vont subir un « nettoyage écologique » car le juge, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (Q. P. C) se penchera sur le sujet et appréciera la conformité de la loi par rapport aux normes constitutionnelles contenues dans la Charte de l'environnement, à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir (R. E. P) devant le juge administratif.

Mais il faut par ailleurs distinguer cette technique de celle de l'exception d'inconstitutionnalité en ce sens que dans le cadre d'une QPC, seul le Conseil Constitutionnel détient les clés de la réponse à la question posée. C'est la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a tracé la voie à ce contrôle en prévoyant que *« lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil Constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé »*<sup>1570</sup>.

La décision constitutionnelle qui, à la suite d'une QPC abroge une disposition législative contraire à la Charte de l'environnement, conduit naturellement à l'annulation de l'acte attaqué devant le CE pour défaut de base légale<sup>1571</sup>. Mais la difficulté réside dans l'accessibilité contentieuse de la Charte de l'environnement c'est-à-dire de la qualification de droits et de libertés constitutionnels. Ce sont les

---

<sup>1570</sup> Article 29 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, JORF n°0171 du 24 juillet 2008 p. 11890. Cette loi est explicitée la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 et le décret n° 2010-148 du 16 février 2010.

<sup>1571</sup> CE, 26 déc. 2012, n° 340538, Ass. France Nature Environnement, JCP A 2013, act. 35

droits et libertés garantis par la Constitution qui sont de nature à être invoqués à l'appui d'un recours devant le juge de droit commun.

La question est de savoir ce qu'il en est des dispositions de la Charte de l'environnement. On remarque à l'issue d'une analyse jurisprudentielle que l'inobservation des droits et libertés découlant des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Charte de l'environnement, peut être invoquée devant le juge constitutionnel<sup>1572</sup>, une position adoptée aussi pour la violation de l'article 7 de la Charte, en l'occurrence le principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement<sup>1573</sup>. On ne saurait espérer la poursuite de cette dynamique avec par exemple l'article 6, qui en effet, ne crée ni droit ni liberté dont la violation peut être soulevée. C'est ainsi que la conciliation de l'environnement avec les objectifs économiques ne peut à elle seule être invoquée à l'appui d'une QPC<sup>1574</sup>.

Il faut préciser que l'adoption de la Charte de l'environnement n'a pas suscité de changements de directions pour le juge pénal. En effet, contrairement aux hésitations constatées sur l'invocabilité de la Charte de l'environnement par le juge administratif qui limite son champ d'application, le juge pénal applique directement la Charte de l'environnement. Sur la base, notamment des dispositions des articles 1<sup>er</sup> et 5 de la Charte de l'environnement, du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et du principe constitutionnel de pollueur-payeur, le juge pénal a justifié l'application de l'état de nécessité<sup>1575</sup> qui exonère le délit pénal des faucheurs volontaires d'OGM<sup>1576</sup>. Si la Cour d'appel n'a pas retenu l'état de nécessité, elle n'a par ailleurs pas remis en cause le poids de la Charte de l'environnement considérant que *« l'existence d'un droit à la vie et à un environnement sain ainsi que le principe de précaution sont conçus en termes de principes et de règles qui bornent le chemin de l'expérimentation scientifique et qui doivent, à ce titre, être protégés par l'exercice toujours possible du recours à la*

---

<sup>1572</sup> Cons. const., 8 avr. 2011, n° 2011-116 QPC, M. Michel Z. et a

<sup>1573</sup> Cons. const., 14 oct. 2011, n° 2011-183-184 QPC, Association France Nature Environnement

<sup>1574</sup> Cons. const., 23 nov. 2012, n° 2012-283 QPC, M. Antoine de M. V. Cons. const., 11 oct. 2013, n° 2013-346 QPC, «Gaz de schiste»

<sup>1575</sup> Article 122-7 du code pénal

<sup>1576</sup> T. corr. Orléans, 9 déc. 2005, Dalloz 2006, p. 814



*justice*<sup>1577</sup>».

Le droit de l'environnement multiplie les principes et règles en même temps que les infractions pénales. Dans tous les domaines de l'environnement, les infractions cohabitent<sup>1578</sup>. Que ce soit dans le domaine de l'eau, de l'air, des ICPE, des déchets, des parcs régionaux, des réserves naturelles, du bruit etc. C'est ainsi que relèvent dans le code pénal, des infractions relatives aux atteintes à l'environnement comme, notamment, les défrichements sans autorisation, le dépôt ou installation susceptible de nuire à l'environnement, l'assèchement de zone humide sans autorisation<sup>1579</sup>, l'abandon ou dépôt des déchets, les déversements ou écoulements nuisibles à l'environnement, le jet de matières insalubres dans les canaux et rivières etc. La responsabilité des collectivités peut être engagée en cas de pollution de l'environnement<sup>1580</sup> notamment pour mise en danger de la vie d'autrui ou pour destruction des espèces protégées<sup>1581</sup>. Ainsi, la gestion des réseaux d'assainissement peut être à l'origine de poursuites et condamnations à l'encontre de la collectivité gestionnaire.

Il est logique à ce stade de dire que l'intervention du juge pénal est un complément nécessaire ou utile à la protection de l'environnement. En effet, sur la base des infractions prévues aux articles L 216-6 à L 216-12 en ce qui concerne les délits et R 216-7 à R 216-11 et R211-13 du code de l'environnement pour ce qui est des contraventions, le juge pénal procède à l'organisation des condamnations en la matière. Il peut conclure à la violation de la police ou aux altérations de l'eau et des milieux aquatiques notamment. D'ailleurs le besoin d'effectivité de la Charte de l'environnement s'est manifesté à travers la loi Grenelle II préconisant la réforme du droit répressif de l'environnement. Il fallait procéder à l'harmonisation et à la simplification des dispositions pénales contenues dans le code de l'environnement conformément à la directive européenne relative à la protection de l'environnement

---

<sup>1577</sup> CA Orléans, 27 juin 2006, JurisData n° 2006-309801

<sup>1578</sup> M. PRIEUR, Droit de l'environnement, Précis Dalloz 2011, p. 1016.

<sup>1579</sup> CA de Poitiers 9 janvier 1997, n° 9700560, Ministère public / VINET, JurisData n° 1997-690456, Note de R. LEOST, RJE 1998 p. 335.

<sup>1580</sup> Article 232-2 du code rural

<sup>1581</sup> D. GUIHAL, Pollution des eaux : Responsabilité d'un maire et d'un agriculteur du fait de leur négligence, Dalloz 1995, p. 191.

par le droit pénal<sup>1582</sup>.

Jouant ainsi un rôle majeur dans l'effectivité de la Charte de l'environnement, le juge administratif traverse souvent des moments d'hésitation sur l'invocabilité directe de ses dispositions constitutionnelles, hésitations qui d'ailleurs relativisent l'accessibilité de la Charte et la rendent encore beaucoup plus complexe avec des démarches plus ou moins alambiquées. Mais sans doute, la valeur constitutionnelle de la Charte est consacrée, On ne peut qu'espérer dans l'avenir, une position tranchée sur la question qui fera apparaître toute la force de l'esprit de la Charte de l'environnement.

---

<sup>1582</sup> Directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, JOUE L 328 du 6.12.2008, p. 28. Ce texte a conduit à l'adoption de 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, JORF n°0010 du 12 janvier 2012 p. 564

## ***CONCLUSION SECTION 2***

Il n'est pas impossible de protéger l'environnement contre les atteintes, contrairement à certaines opinions. Les obstacles qui se dressent face à l'engagement des collectivités territoriales ne sont pas insurmontables. Il suffit de plus de confiance envers celles-ci et du renforcement de leur participation à l'élaboration des normes de protection de l'environnement. En tant qu'acteurs majeurs dans la mise en application, il est incohérent de constater la place restreinte qui leur est accordée sur la table des négociations environnementales. Aussi, ces négociations ont sans conteste une forte incidence sur les politiques locales. Elles ont une incidence considérable notamment dans les finances locales sachant que la mise en œuvre des politiques environnementales suppose une augmentation des charges, du budget des collectivités territoriales. Il est toujours difficile pour les acteurs locaux d'appliquer avec rigueur des normes aussi complexes que celles de l'environnement, si par ailleurs ils sont exclus de leur conception. Mais l'intervention du juge dans le jeu de protection constitue un gage de volonté de garantir l'application de la Charte de l'environnement.

## CONCLUSION CHAPITRE II

La technicité de la gestion de l'environnement dans les politiques locales rend l'exercice complexe. En effet, les collectivités territoriales se doivent d'être vigilantes dans le choix des modes de gestion. Ce mode de gestion leur confère parfois des avantages financiers. S'agissant des services de l'environnement, toutes les sources de financement sont privilégiées. Mais ce qu'il faut surtout espérer c'est que la manne financière accordée aux collectivités grâce un mode déterminé de gestion du service public lié à l'environnement, ne constitue pas la seule motivation des élus car elle pourrait engendrer la tutelle entre collectivités territoriales interdite par la Constitution. Mais en tout état de cause, le préfet exerce un contrôle de prévention qui nous amène à espérer le respect des dispositions constitutionnelles en vigueur.

Comme toutes les mesures de prévention en matière d'environnement, l'intervention du préfet rassure quant à l'observation du droit de l'environnement par les collectivités territoriales. Hormis le cas du jugement du TGI des Sables d'Olonne, qui est d'ailleurs un des rares cas de méconnaissances du code de l'environnement, le préfet veille à l'intérêt général de l'environnement. Pour une protection pleine, le droit doit prévaloir sur la politique.

## CONCLUSION PARTIE II

Les aspects techniques et financiers de la gestion de l'environnement dans les politiques locales se révèlent importants dans cette étude. En effet, si les instruments juridiques organisent l'intervention des collectivités territoriales ou leur concours à la protection de l'environnement, cette mission ne saurait être efficace sans la mise à leur disposition des outils nécessaires à la réalisation des objectifs. C'est ainsi, sans être contre l'idée de la maîtrise des dépenses publiques, qu'il faut renforcer le pouvoir fiscal des collectivités territoriales et œuvrer pour la fiscalité incitative à la protection de l'environnement.

Les collectivités territoriales jouent un rôle non négligeable dans la poursuite de l'objectif de développement durable du fait de la diversité de leurs compétences, dont la mise en œuvre est susceptible de porter atteinte à l'environnement. Il est alors logique de mettre à leur disposition des leviers fiscaux, pour inciter les usagers de l'environnement à adopter un comportement écologique. La méfiance du pouvoir central fera certainement obstacle au renforcement de la fiscalité locale verte mais pour une meilleure gestion de l'environnement, les instruments fiscaux demeurent efficaces. Il est possible de prévoir une limitation des taux d'imposition, pour garantir le principe d'égalité devant les charges publiques, s'il s'avère qu'il y a un risque pour les collectivités territoriales d'abuser du pouvoir fiscal.

En tout état de cause, le développement durable répond à des préalables que seuls les textes organisant les champs d'intervention des collectivités ne peuvent remplir. Il faut évidemment élaborer des politiques de l'environnement au niveau local, mais seule la mise en œuvre aboutit à des résultats. Pour ce faire, il faut mobiliser les ressources nécessaires à la gestion de l'environnement. Sans la mobilisation des ressources en faveur de l'environnement, on se bornera à enregistrer les textes qui peineront à être mis en application.

## CONCLUSION GENERALE

La protection de l'environnement est l'affaire de tous. Les lois de décentralisation ont mis en exergue le rôle prépondérant que jouent les collectivités territoriales dans la gestion de l'environnement. Elles sont de véritables partenaires du développement durable, grâce à la diversité de leurs actions dans les domaines intéressant directement ou indirectement l'environnement. La mise en œuvre des compétences locales est fortement imprégnée des préoccupations environnementales à travers non seulement la planification sectorielle qui régit l'utilisation ou l'exploitation des ressources de l'environnement mais aussi par le biais d'une planification intégrée.

Il faut dire que la démarche est jusqu'ici pertinente en raison des prédispositions à la prise en compte de l'environnement dans toutes les décisions publiques locales. C'est un effort considérable, en ce sens que l'environnement bénéficie de ce fait d'un dispositif juridique capable d'encadrer les activités humaines susceptibles de lui nuire. La réglementation environnementale oriente ainsi le comportement des acteurs face à la dégradation continue de l'environnement. Il est connu de tous que la surexploitation de l'environnement a des effets néfastes aussi bien pour l'homme que pour l'environnement. Nous sommes tenus de protéger l'homme mais aussi son environnement selon la Charte de l'environnement.

Que ce soit dans les domaines notamment l'eau, l'air et l'atmosphère, la nature, les déchets et le bruit, il existe une palette de règles qui poursuivent l'objectif d'un développement durable. L'intégration de l'environnement dans les documents d'urbanisme constitue une mesure phare dans la dynamique de verdissement des politiques publiques locales. Cette opération traduit la volonté de prendre en compte le paramètre environnemental et de l'imposer à tous à travers les certificats et autorisations d'urbanisme. Ainsi, tous les actes des collectivités territoriales pris sur le fondement des documents d'urbanisme sont considérés comme respectant les exigences en matière d'environnement.

Dans le domaine de l'environnement, on ne peut réellement parler d'une liberté de conception des politiques locales. En effet, on remarque que les politiques locales

de l'environnement sont sans doute favorisées par le principe de subsidiarité, qui veut que les initiatives soient prises dans les échelles les plus adaptées. Mais ce n'est ni plus ni moins que la traduction locale des politiques nationales. On assiste à une conception globale, nationale des politiques et à la singularisation des outils en tenant compte des particularités locales. Mais les résultats obtenus au niveau local contribuent à satisfaire les objectifs nationaux de protection de l'environnement. Les politiques publiques locales de l'environnement concourent toutes à la poursuite de l'objectif national de développement durable. Le principe de la libre administration des collectivités territoriales pourrait souffrir en ce sens que les actions locales sont initiées dans le but d'appliquer les orientations nationales définies en matière d'environnement.

Au-delà des orientations nationales, les collectivités locales contribuent à l'application des normes environnementales. Le droit international de l'environnement trouve ainsi pleine application au niveau local avec le respect des principes fondamentaux de l'environnement. Le système adopté en application de l'article 72 alinéa 2 de la constitution est efficace pour la démocratie et le droit de l'environnement. En effet, impliquer les collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques internationales et nationales de l'environnement constitue une approche inclusive favorable à la promotion du développement durable. Il permet aussi l'acceptation ou l'appropriation par tous des enjeux environnementaux dont les instruments d'action sont pilotés au bas de l'échelle pour la satisfaction d'un intérêt général national et international.

Mais, il est possible d'assister à une meilleure protection de l'environnement si les collectivités territoriales assuraient le plus souvent une cohérence entre le discours politique et les actes. En effet, la protection de l'environnement étant d'intérêt général, les pouvoirs de police générale du maire semblent peu servir au maintien de l'ordre public, notamment de la sécurité publique. Dans certaines plantations, l'utilisation des produits phytosanitaires peut constituer un danger pour l'environnement et pour l'homme. La police de l'environnement du maire devrait servir à prendre des mesures d'interdiction ou de limitation de l'usage de ces produits. Il s'agira pour le maire de prendre des mesures de sécurisation des personnes en luttant contre la pollution de l'air respiré par les administrés. La

sécurisation peut aussi se faire à l'aide des plans locaux d'urbanisme pour les communes qui en disposent. Il est toujours important, voire indispensable de délimiter des périmètres de protection contre les atteintes causées par les pollutions.

A première vue, les pollutions semblent bénéficier d'une réglementation qui permet de les maîtriser. Mais lorsqu'on regarde les pics de pollutions annoncés le plus souvent dans certaines villes, on se demande si la dynamique enclenchée est la bonne. En effet, pendant longtemps, la lutte contre la pollution de l'air a conduit les autorités publiques à promouvoir le diesel considéré comme moins polluant que l'essence. Ce choix politique est aujourd'hui contesté du fait que le produit tant privilégié qu'est le diesel contient des polluants plus dangereux que le CO<sub>2</sub>, qui portent fortement atteinte à l'environnement et à l'homme.

Ce qui est moins compréhensible, c'est la reconduction de ce privilège du diesel par le Grenelle de l'environnement à travers le bonus écologique qui, en réalité, n'est pas écologique. Pour lutter contre les pollutions, les pouvoirs publics misent sur le diesel au détriment de l'essence, sachant qu'il est prouvé scientifiquement que c'est un produit qui est source de nombreuses maladies, dont le cancer, tout comme les produits phytosanitaires utilisés dans les champs à proximité des habitations en totale impunité. Si les préoccupations environnementales sont intégrées dans les politiques publiques par un nombre pléthorique de textes, elles ne devraient pas être perçues comme des déclarations d'intention. Le réchauffement climatique est une réalité, les mesures prises pour y faire face ne doivent pas avoir pour conséquence l'accroissement des pollutions.

Il faut lever les contradictions entre le discours politique et les actes. La gestion de l'environnement en sortira gagnante. Il n'est pas juste question d'être compétente en la matière pour pouvoir répondre aux enjeux environnementaux. Encore faudrait-il que les mesures de mise en application soient cohérentes et efficaces. On pouvait espérer que le Préfet puisse intervenir en tant que autorité de police spéciale de l'environnement mais la contradiction entre l'objectif poursuivi et les textes adoptés rend le résultat décevant car exiger le respect des textes n'est pas forcément synonyme de bonne gestion ou de protection de l'environnement.



Même s'il y'a des efforts à faire en faveur de l'environnement, il ne faut surtout pas minimiser les avancées considérables dans le domaine de l'environnement, depuis la constitutionnalisation de la Charte de l'environnement. Les préoccupations environnementales deviennent plus observées par les collectivités territoriales soucieuses d'éviter leurs actes frappés d'illégalité en cas de non respect de la Charte de l'environnement. Tel n'est pas le cas dans certains pays comme le Sénégal où la gestion de la ressource, notamment en eau, bien que concernant juridiquement les collectivités locales traduit l'insuffisance des politiques publiques locales dans ce domaine. Ainsi, le décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996 transfère les compétences en matière d'environnement et des ressources naturelles aux collectivités locales mais contrairement aux collectivités françaises, celles du Sénégal ne mettent pas en œuvre des politiques décentralisatrices de gestion de la ressource en eau, elles ne participent pas à la mise en œuvre du principe posé par l'article 6 de la Charte française de l'environnement, en l'occurrence la promotion du développement durable. Le secteur demeure l'apanage de l'administration centrale.

Il est important de préconiser au niveau local des politiques publiques prenant en compte les disparités locales qui pourraient favoriser une stabilité relative au cadre juridique local de gestion de la ressource en eau. Il pourrait s'agir des schémas, des plans... initiés soit par les acteurs déconcentrés de l'Etat, soit par les collectivités elles-mêmes, soit conjointement par ces deux catégories de personnes publiques. Leur élaboration fera l'objet de concertation avec les autres acteurs œuvrant dans le secteur. C'est un cadre qui sera moins remis en cause du fait de l'instabilité institutionnelle. L'objectif étant d'assurer la coordination au niveau local, des orientations fondamentales des textes relatifs à l'eau, qui doivent trouver application au plus proche des usagers dans le respect des principes de précaution, du pollueur-payeur, de prévention et de participation.

On minimise moins les efforts consentis par les collectivités françaises si on fait état des politiques locales sénégalaises relatives à la qualité de l'air. En effet, la surveillance de la qualité de l'air est une des compétences environnementales

transférées aux collectivités locales au Sénégal<sup>1583</sup>. Mais la concrétisation de la décentralisation de la lutte contre les pollutions de l'air tarde à se manifester par des actions locales initiées par les collectivités locales. Le code de l'environnement ainsi que la loi portant transfert de compétences mettent à la disposition des collectivités des pouvoirs de protection de l'air et de l'atmosphère tels que la planification, *« l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des plans ou schémas régionaux d'action pour l'environnement, l'élaboration de plans régionaux spécifiques d'intervention d'urgence et de gestion de risques, l'élaboration et la mise en œuvre des plans régionaux d'action pour l'environnement... »*<sup>1584</sup>.

Il faut dire que dans le cadre des politiques locales, les préoccupations relatives à la qualité de l'air ou encore les exigences de protection de la couche d'ozone, de la limitation de la pollution atmosphérique ne sont pas effectivement prises en compte dans la mise en œuvre des compétences de planification. Mais certaines institutions qui œuvrent dans le domaine ont pris l'initiative d'intégrer la question de l'air et de l'atmosphère dans les prochains documents de planification. C'est d'ailleurs le cas dans le domaine du transport urbain, avec le plan de déplacement urbain de la ville de Dakar qui a pour objectif d'assurer la fluidité de la circulation des personnes et des biens. Ce qui conduirait à réduire l'encombrement dans la ville et dans le même temps la pollution atmosphérique.

On constate aussi un contraste au Sénégal avec l'inactivité des collectivités locales dans la mise en œuvre des engagements internationaux en faveur de la protection de l'air et de l'atmosphère. Les collectivités locales, bien qu'elles soient bien servies par les textes de décentralisation, se distinguent par l'absence d'initiative, surtout dans un domaine tel que la lutte contre les pollutions. Les exigences de la santé humaine devraient constituer, comme c'est le cas en France, le vecteur permettant ainsi de s'interroger sur les moyens de limitation des pollutions qui nuisent à la santé et à l'environnement. Mais une forte résistance est ressentie au niveau local même si de nombreux projets ou programmes sont élaborés pour faire face au changement climatique. L'intérêt ne réside pas dans le montage de

---

1583 Loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales, JO N° 5689, p. 0228

1584 Article 28 de la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales, JO N° 5689, p. 0228

différents plans, mais surtout dans la valeur contraignante que peuvent avoir ces documents en incitant ainsi tous les acteurs locaux à intégrer les préoccupations environnementales, plus précisément, les exigences de lutte contre les pollutions nocives dans leurs politiques.

Si la législation sénégalaise en matière de la surveillance de la qualité de l'air se réfère à la démarche française, bien sûr en tenant compte des particularités locales, ce serait une belle avancée vers la lutte contre la pollution de l'air. En effet, la protection de l'environnement, et la lutte contre la pollution de l'air en particulier, peuvent découler de l'exécution par les collectivités locales des documents d'urbanisme, qui s'expriment par les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, les plans directeurs d'urbanisme, les plans d'urbanisme de détails, ainsi que les plans de lotissement. A la lecture de l'article 7 du code sénégalais de l'urbanisme, *« les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme fixent les orientations fondamentales d'aménagement des territoires concernés compte tenu des relations entre ces territoires et les régions avoisinantes et de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension des agglomérations... et la préservation de l'environnement »*<sup>1585</sup>.

Les dispositions de ces documents d'urbanisme qui militent en faveur de la protection de l'environnement doivent être prises en compte par tout projet de construction<sup>1586</sup>. Les préoccupations relatives à la pollution de l'air furent pendant longtemps l'une des inquiétudes des collectivités locales. Ce domaine faisait partie des raisons de la rénovation du cadre juridique de protection de l'environnement en 1983<sup>1587</sup>. Il est utile de préciser que l'absence de textes décentralisateurs de la gestion de la qualité de l'air aux collectivités locales sénégalaises ne signifie nullement l'absence de dispositifs juridiques qui pourraient encadrer l'action locale dans ce domaine. Il serait souhaitable de prendre des initiatives et participer à la formation du personnel afin de mieux comprendre la question des changements climatiques, la limitation de la pollution de l'atmosphère, la protection de la couche d'ozone et l'information des usagers sur les enjeux.

---

1585 Article 7 du code sénégalais de l'urbanisme

1586 Article 1 du code sénégalais de la construction

1587 Loi n°83-05 du 28 janvier 1983 portant code de l'environnement abrogée par la loi 2001-01 du 15 janvier 2001 portant code de l'environnement, JORS n° 5972, p. 115

Le but est, a priori la sensibilisation des décideurs locaux sur la nécessaire intégration de la protection de l'air et de l'atmosphère dans une perspective de développement durable, et d'associer tous les acteurs concernés à la mise en œuvre des actions entreprises dans ce domaine et au droit à l'information garanti par les textes fondateurs. Le rôle des collectivités territoriales françaises dans la gestion de l'environnement n'est certainement pas comparable avec celui des collectivités sénégalaises, mais les similitudes juridiques nous amènent à suggérer le recours à la démarche française dans la gestion du littoral sénégalais. En effet, les collectivités locales riveraines du littoral sénégalais sont sans repères juridiques de protection ou de mise en valeur de ce littoral.

Malgré l'érosion des côtes, il faut relever l'absence de politiques de protection du littoral. Cette situation est décriée aussi bien par les populations riveraines que les professionnels. Le littoral est alors laissé au bon vouloir des exploitants et élus qui, pour des raisons liées au développement économique, se préoccupent moins des impératifs de protection de l'environnement littoral. L'enjeu écologique devrait guider les politiques nationales, inciter les acteurs à intégrer les problèmes de gestion du littoral dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Ces mesures devraient permettre de lutter contre les pollutions dont souffre fortement le littoral, la dégradation des sols, l'érosion des terres...

Il serait utile, comme en France de mettre en place un dispositif juridique aux seules fins d'encadrer les activités dans cette zone côtière. L'urbanisation doit être limitée ou interdite selon l'importance de l'intérêt menacé de disparition. La refonte du droit de l'urbanisme en intégrant les préoccupations littorales apportera un outil aux collectivités locales leur permettant de respecter et de faire respecter les mesures de protection du littoral. Conscient du danger qui guette l'espace littoral, les différents acteurs se sont engagés dans une démarche de concertation, d'étude dont l'objectif est d'arriver à avoir des instruments de protection et de mise en valeur du littoral. Pourtant, on remarque l'engagement international de l'Etat du Sénégal dans les conventions de protection des zones littorales. On peut relever l'exemple de la convention d'Abidjan du 23 mars 1981 relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières, ratifiée par la loi n° 82-31 du 23 juillet 1981 (JORS 21 août 1982, p. 557). Le plan

d'action élaboré à cet effet vise à servir de cadre à une conception d'ensemble et de mise en valeur des zones côtières<sup>1588</sup>. En outre, l'innovation serait en droit sénégalais de l'environnement, l'adoption comme en France d'une Charte de l'environnement.

En tout état de cause, hormis les limitations appliquées au champ d'application de la Charte de l'environnement en France, sa consécration constitutionnelle fut une belle avancée pour la protection de l'environnement par les collectivités territoriales. Toutes les mesures locales doivent être verdies. Cette affirmation suppose une réelle mise à disposition des instruments de régulation environnementale. En effet, l'insuffisance des ressources tirées de la gestion de l'environnement devrait conduire à la reconduction des dotations financières de l'Etat aux collectivités territoriales. Il y'a un paradoxe entre l'augmentation des charges environnementales et le gel des dotations ou la baisse du pouvoir financier des collectivités territoriales. On espère, que dans les réformes territoriales à venir, les préoccupations environnementales ne seront plus que de simples déclarations d'intention et aboutiront à des choix politiques plus ambitieux et efficaces pour garantir un développement durable.

L'enjeu serait par ailleurs de réformer la fiscalité environnementale, d'en faire un véritable instrument en faveur de l'environnement. On ne devrait plus percevoir la fiscalité environnementale avec l'objectif de financer les budgets locaux. Il serait surtout question de faire participer les pollueurs, à la prévention et à la réparation des dommages causés à l'environnement. Le prélèvement devrait être incitatif, car c'est à travers cette démarche que les exploitants ou usagers de l'environnement seront non seulement soumis au principe sacro-saint d'égalité devant les charges publiques, mais encore ils seront à même de modifier leur comportement vis-à-vis de l'environnement.

L'aspect incitatif et le partage équitable des responsabilités devraient constituer une base solide pour le développement durable. En outre, la France abritera la 21<sup>e</sup> conférence des parties à la Convention Cadre des Nations-Unies sur les

---

1588 M. PRIEUR, La mise en œuvre nationale du droit international de l'environnement dans les pays francophones, PULIM, p.415

changements climatiques (du 30 novembre 2015 au 11 décembre 2015)<sup>1589</sup>. On peut espérer un renforcement des instruments de protection de l'environnement notamment avec l'adoption éventuelle d'un accord universel contraignant sur le climat. L'entrée en vigueur de cet accord étant prévue en 2020, l'objectif de réduction et de limitation des émissions de GES doit se servir des outils existants pour faire face aux défis environnementaux. Cependant, avec la censure de la taxe carbone par le Conseil constitutionnel et l'abandon récent de l'écotaxe poids lourds on pourrait se demander quelle sera la place des instruments de régulation de l'environnement dans les réformes à venir ?

---

<sup>1589</sup> <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Ou-et-quand-se-deroule-la-COP-21.html>

# BIBLIOGRAPHIE GENERALE

## **I- OUVRAGES GENERAUX**

- ADDA J., DEMOUEAU J.-P., et LEGLISE P.,** *Les pouvoirs de police du maire*, Berger-Levrault, 2008
- BAUBY P.,** *l'eupéanisation des services publics*, Presse de Sciences Politiques 2011
- BERARD. F.,** *Les dotations de l'Etat aux collectivités locales*, LGDJ 2001
- BERNOT J.,** *La répartition des compétences*, LGDJ 1996
- BOUVIER M. ,** *Les finances locales*, 14<sup>e</sup> édition, Paris, LGDJ, collection Systèmes, 2011, p. 201
- BOUVIER M.,** *Les finances locales*, LGDJ 2010
- BRUNELLI P.,** *Le contrôle de légalité*, LGDJ, coll. "Politiques locales", 1998
- CARBONNIER J.,** *Droit civil, Les obligations ?*, PUF, 2004
- DANTONEL-COR N.,** *Droit des collectivités territoriales*, Bréal 2014
- DANTONEL-COR N.,** *Les fonds structurels et l'aménagement du territoire*, Centre européen universitaire de Nancy 2001
- DOUAT E. et. GUENGANT A,** *Leçons de finances locales*, Economica, 2002
- DUBOIS J.,** *Les politiques publiques territoriales*, Presse Universitaire de Rennes 2009
- ESCLASSAN M.-C.,** « *Gestion financière des services publics* » in Dictionnaire encyclopédique de finances publiques (ouvrage collectif rédigé sous la dir. de L. PHILIP), Paris, Economica, 1991, T. 2.
- FAURE B.,** *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Précis, 2<sup>e</sup> éd. 2011
- GAUDIN J.-P.,** *Gouverner par le contrat : l'action publique en question*, Les presses de Sciences Po, 1999
- GRANDGUILLOT D.,** *Les collectivités territoriales après la réforme*, Lextenso

éd. 2011

**GUGLIELMI G. et KOUBI G.**, Droit du service public, Montchrestien, 2<sup>e</sup> éd. 2007.

**HOORENS D. et PERETTI M.-P.**, *Les collectivités locales et l'emprunt*, LGDJ, 2001

**LONG M.**, *Le financement des services publics locaux*, LGDJ 2010

**MELLERAY G.** *La suppression des tutelles ?* In Moderne F. La nouvelle décentralisation, Paris Sirey, 1983,

**MULLER-QUOY I.**, *Le déferé préfectoral, expression de l'autorité de l'État. La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : survivance ou pérennité ?* : PUF-CURAPP, 2000.

**MUZELLEC R.**, *Finances locales*, Dalloz 2011.

**RICHARD P.**, *Solidarité et performance, Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques*, La documentation française, 2006.

## **II- OUVRAGES SPECIALISES**

**ALLEMAND R.**, *La gestion durable des ressources en eau en milieu agricole*, L'Harmattan, 2011

**BARRIERE O.**, *Gestion des ressources naturelles renouvelables et conservation des écosystèmes du sahel : le Foncier-Environnement*, thèse Paris I Panthéon-Sorbonne, 1996

**BERANGERE T.-M.** *L'impact du droit communautaire sur la distribution et l'assainissement de l'eau en France*, La documentation française 2003

**BOIVIN J.-P.**, *Droit des installations classées*, 2<sup>e</sup> édition, Le Moniteur, 2003

**BON P.**, *La police municipale*, thèse Bordeaux I, 1975

**BOURDIN J.**, *Les finances des services publics de l'eau et de l'assainissement*, Economica 1998



- BOURDIN J.**, Les finances des services publics de l'eau et de l'assainissement, Economica, 2007.
- BOURGOIN BAREILLES A.**, *Guide de l'environnement à l'usage des citoyens et des collectivités territoriales*, CNFPT 1998
- BUREAU D., GODARD O., HOURCADE J-C, HENRY C., LIEPIETZ A.**, *Fiscalité de l'environnement*, La documentation française, 1998
- CABAL F., DUROY S., GRAND D'ESNON A. et TRICOT H.**, *La commune et l'eau potable, du captage à l'usager, comment améliorer la gestion du service*, Foucher 1999
- CAUDAL S.**, La fiscalité de l'environnement, LGDJ, 2014
- CHAUVIN N., INSERGUET J.-F., PLANCHET P., WOLFF N.**, *Le Grenelle II commenté*, Le moniteur 2011
- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN**, *L'économie face à l'écologie*, La documentation française, 1993
- DAB W., ROUSSEL I. et FLEURY V.**, *L'air et la ville : Les nouveaux visages de la pollution atmosphérique*, Hachette Littérature 2001
- DANTONEL-COR N.**, Les collectivités territoriales et l'environnement, *Les Notices, Les collectivités territoriales en France*, La Documentation française, coordonné par Mme Maryvonne Bonnard, 2009.
- DESIDERI J.-P.**, *Droit de l'environnement*, Foucher 2010
- DESMOULIN G.**, *La communauté européenne et la protection des espaces naturels : Des financements européens au service de l'action locale*, PULIM 2001
- DOSIERE R. et HOORENS D.**, *La commune et ses finances*, Le Moniteur 2008
- DROBENKO B.**, *Droit de l'eau*, Paris Johanet-cop, 2010
- DROBENKO B.**, *Les structures intercommunales et environnement*, PULIM 2004
- FAVRE A.-C.**, *La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement*, thèse Lausanne 2001
- FIALAIRE J.**, *Les délégations de service public d'eau et d'assainissement*, LPA, 28 juin 1996

- FLEURY D.**, *Gestion urbaine, sécurité routière et environnement*, INRETS 2003
- FOUCHER K. et ROMI R.**, *Décentralisation de l'environnement : Territoire et Gouvernance*, Presse Universitaire d'Aix Marseille, 2006
- GAZZANIGA J.-L., OURLIAC J.-P. et LARROUY CASTERA X.**, *L'eau : Usages et Gestion, politiques de l'eau, Régime juridique des SDAGE et SAGE...Litec* 1998
- GRAINDORGE J.**, *Le Grenelle II : Quels impacts pour les collectivités ?*
- GUIHAL D.**, *Droit répressif de l'environnement*, Economica, 2008
- HOSTIOU R. et STRUILLOU J.-F.**, *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement*, GRIDAUH 2007
- LAMBERT HABIB M.-L.**, *Le commerce des espèces sauvages : Entre droit international et gestion locale*, L'Harmattan 2000
- LASCOUMES P. et LE BOURHIS J.-P.**, *L'environnement ou l'administration des possibles*, L'Harmattan 1997
- LE BOZEC A.**, *Le service de l'élimination des ordures ménagères, organisation, couts, gestion*, L'Harmattan 1994
- LE LOURN P.**, *Le droit de la randonnée pédestre*, éd. Victoires, 2002
- LEROUSSEAU N. et ROSSETO J.**, *Les collectivités territoriales et l'intégration européenne*, P.U. François Rabelais Tours-2005
- MALINGRAY Ph.**, *Introduction au droit de l'environnement*, Lavoisier, 2011
- MALJEAN-DUBOIS S.**, *L'effectivité du droit européen de l'environnement : Contrôle de la mise en œuvre et sanction du non respect*, La documentation française 2000
- MARTIN LAGARDETTE J.-L.**, *Vademecum de l'eau : Le cadre juridique, les acteurs, les collectivités locales, la qualité de l'eau potable, l'épuration de l'eau...* Johanet 2009
- MAYER G.**, *Développement durable et finances locales*, l'Harmattan 2013.
- MELOT R.**, *Conflits environnementaux et gestion des espaces*, INRA 2008
- MICHELOT J.-L. et CHIFFAUT A.**, *La mise en œuvre de Natura 2000 :*

*L'expérience des réserves naturelles*, Atelier technique des espaces naturels 2004

**MORAND-DEVILLER J.**, *Droit de l'environnement*, PUF 7<sup>e</sup> éd., 2006

**MORAND-DEVILLER J.**, *L'environnement et le droit*, Politiques locales 2<sup>e</sup> Edition, LGDJ, 2006.

**MORVAN R.**, *Environnement et politiques locales : Un nouveau défi ?* Editions Johanet 2006.

**NARROTE O.**, *Les collectivités locales et l'assainissement : Nouveau cadre réglementaire*, CERTU 1998

**NGEFANG G. N.**, *Le principe de précaution et responsabilité internationale dans le mouvement transfrontière des OGM*, Bruylant 2012

**NICOLAS J.-P., DUPRES F., DRAND S., POISSON F., AUBERT P.L., CHIRON M., CROZET Y., LAMBERT J.**, *La monétarisation des effets locaux de la pollution atmosphérique : Des évaluations scientifiques aux décisions politiques*, Les collections de l'INRETS, 2004.

**NOWACZYK J.**, *L'intégration du développement durable dans la gestion des chaînes d'approvisionnement*, UPVM 22/05/2008

**OFFNER J.-M.**, *Les plans de déplacement urbain*, La documentation française 2006

**PEIFFERT O.** *L'application du droit européen des aides d'Etat aux mesures de protection de l'environnement*, Université de Lorraine 2013.

**PETIT Y.**, *Droit de l'environnement, Domaines et réglementations*, La documentation française 2011

**PETIT Y.**, *droit de l'environnement, Principes et institutions*, La documentation française 2011

**PETIT Y.**, *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation française 2009

**PISSALOUX J.-L. et ORANGE G.**, *La ville durable après le Grenelle de l'environnement*, L'Harmattan, collection Gralle, 2013

**PRIEUR M.**, *Droit de l'environnement et développement durable*, PULIM, Limoges, 1995

- PRIEUR M.**, Droit de l'environnement, 6° Ed. Dalloz 2011.
- PRIEUR M.**, *Droit de l'environnement*, Dalloz, 5° éd., 2004
- PRIEUR M.**, *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz 2004 ; « Les compétences locales en matière d'environnement » in les nouvelles compétences des collectivités locales, Economica 1985
- PRIEUR M.**, *Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays francophones* PULIM, Limoges, 1997
- PRIEUR M.**, *Les enquêtes publiques, quel avenir ?*, La documentation française, 1990
- PRIEUR M.**, *Les forêts et l'environnement en droit comparé*(en collaboration), PUF, 1984
- PROVIN E.**, *Les pouvoirs du maire en tant qu'officier d'état civil*, thèse Paris X-Nanterre, 2007
- QUESNE L.**, *De l'insalubrité à l'hygiénisme : L'émergence politique d'une problématique environnementale, L'exemple du Mans*, Lille A.n.r.t 1995
- ROBERT J.-H. et MARTINE R.-G.**, *Droit pénal de l'environnement*, Masson 1983
- ROMI R.**, *Droit de l'environnement*, 7° Edition 2010, Montchrestien.
- ROMI R.**, *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien, Précis Domat, 2007
- ROMI R.**, *L'administration de l'environnement*, La Garenne-Colombes, Ed. Européennes Erasme 1990
- ROMI R.**, *Les collectivités locales et l'environnement*, LGDJ, collection « décentralisation1998 »
- ROSNERT A.**, *La gestion de l'eau en milieu aride : L'exemple de la communauté rurale de RAO*, Thèse...2006
- ROUYRRE C.**, *Guide de l'eau*, Seuil 2003
- SAINTENY G.**, *la fiscalité des espaces naturels sensibles*, Victoires Editions, 1993.

- SCARWELL H.-J. et LAGANIER R.**, *Risques d'inondation et aménagement durable des territoires*, Presse universitaire du Septentrion, 2004.
- SCHIESSER Ph.**, *Eco-conception*, L'usine nouvelle 2011
- SCHMIDT P. et PELISSIER A.**, *Guide pratique de l'eau et de l'assainissement*, Berger-Levrault 2008
- THAVEZ-PIPARD D.**, *La lutte contre le bruit*, Le moniteur 2002
- TORRE A.**, *Le local à l'épreuve de l'économie spatiale*, INRAD/SAD 2003
- VAN LANG A.**, *Droit de l'environnement*, 3<sup>e</sup> Ed 2011, PUF, p. 233
- ZIMERAY F. et BARNIER M.**, *Le maire et la protection juridique de l'environnement*, Litec 1994
- ZIMERAY F.**, *Le maire et la protection juridique de l'environnement*, Victoires-Editions, 31 octobre 1994

### III- THESES

- BARRIERE O.**, *Gestion des ressources naturelles renouvelables et conservation des écosystèmes du sahel : le Foncier-Environnement*, thèse Paris I Panthéon-Sorbonne, 1996
- BON P.**, *La police municipale*, thèse Bordeaux I, 1975
- FAVRE A.-C.**, *La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement*, thèse Lausanne 2001
- NOWACZYK J.**, *L'intégration du développement durable dans la gestion des chaines d'approvisionnement*, thèse Université Paul Verlaine de Metz, 2008
- PEIFFERT O.**, *L'application du droit européen des aides d'Etat aux mesures de protection de l'environnement*, thèse université de Lorraine, 2013.
- PROVIN E.**, *Les pouvoirs du maire en tant qu'officier d'état civil*, thèse Paris X- Nanterre, 2007

### IV- DICTIONNAIRES ET REPERTOIRES

Juris-classeur Code civil

Juris-classeur Environnement et développement durable

Juris-classeur Europe traité

Juris-classeur Fiscal

Juris-classeur, Administratif

Juris-classeur, collectivités territoriales

Juris-classeur, Construction et urbanisme

Juris-classeur, Contrats et marchés publics

Juris-classeur, Justice administrative

Le Petit Larousse, éd. 2005

Le Petit Larousse, éd. 2009

Répertoire Dalloz, Collectivités territoriales

Répertoire Dalloz, Contentieux administratif

Répertoire de Droit commercial

Répertoire de Droit communautaire

Répertoire de Droit européen

Répertoire de Droit immobilier

Répertoire de Droit international

Répertoire de Droit pénal et procédure pénale

Répertoire de la responsabilité de la puissance publique

V- **ARTICLES, CHRONIQUES, REVUES et**  
**OBSERVATIONS**

**ADNOT Ph.**, *Entretien, Revue française de Finances Publiques*, 01 août 2014

n° 127, p. 255

- ADRIEN J.-M.**, *Les limites du pouvoir de police du maire face à la police spéciale*, AJDA 2004, p. 2039.
- AGUILA Y.**, *L'application anticipée des plans d'exposition au bruit*, AJDA 2007, p. 1527.
- AGUILA Y.**, *Les acteurs face à la constitutionnalisation du droit de l'environnement*, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, 01 avril 2014 n° 43, p. 43
- AGUILA Y.**, *Valeur de la charte de l'environnement*, Constitutions 2010, p. 139.
- ALBERT J.-L.**, *La dimension environnementale dans l'histoire fiscale française*, Revue française de Finances Publiques, 01 avril 2011 n° 114, p. 5
- ALBERTINI P.**, *Les collectivités locales et l'environnement*, AJDA 1993, p. 835.
- ALCARAZ H.**, *Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003*, RFDA 2009, p497.
- ARTUS P.**, *Prélèvements obligatoires, quels effets sur l'économie ? Quelles pistes de réforme ?* Droit social 1997, p. 219.
- AUBER E.**, *Les collectivités locales « quasi-sujets » de droit communautaire ?* Petites affiches, 09 avril 2008 n° 72, p. 3
- AUBIN E.**, *Contrôle administratif de légalité, Différents types de contrôle*, JurisClasseur Collectivités territoriales, Fasc. 911.
- AUBIN E.**, *Droit de la fonction publique territoriale* : Lextenso éditions, Gualino éditeur, 2009
- AUBY J.-F.**, *L'Europe des régions*, AJDA 1990, p. 208
- AUBY J.-F.**, *La forêt et l'environnement*, Petites affiches, 27 avril 1994 n° 50
- AVELINE A.**, *L'intercommunalité : La réforme continue*, AJCT 2014, p. 426
- BACACHE M.**, *Déchets : Notion, prévention, réduction, sanction*, RTD civ. 15avril 2011, p. 188
- BAGHESTANI-PERREY L.**, *La pertinence des nouveaux modes constitutionnels de répartition et de régulation de l'exercice des compétences décentralisées (A*

*propos de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales, JORF 17 août 2004), Petites affiches 20 avril 2005 n° 78, p. 8.*

**BANGUI T.**, *Le pouvoir discrétionnaire du législateur en matière financière, circonscrit, concurrencé et contrôlé*, Revue française de Finances Publiques, 01 avril 2013 n° 122, p. 187.

**BARBIER C.**, *La circonscription administrative : Réflexion sur un concept équivoque*, AJDA 1996, p. 411.

**BARDE J.-P.**, *Une fiscalité négative : les subventions nuisibles à l'environnement*, Revue française de Finances Publiques, 01 avril 2011 n° 114, p. 27

**BARDE J.-Ph.**, *Fiscalité négative : Les subventions nuisibles à l'environnement*, Revue française de Finances Publiques, 01 avril 2011 n° 114, p. 27

**BARLOW D.**, *Les nouvelles obligations de transparence des entreprises en matière sociale et environnementale*, Dalloz 2012, p. 1502.

**BARTHELEMY C.**, *La loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique et les collectivités locales*, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 36, 5 Septembre 2005, p.1310

**BECET J.-M.**, *Les espaces naturels littoraux et intercommunalité*, Petites affiches, 02 janvier 1995 n° 1, p. 7

**BECET J.-M.**, *Espaces naturels littoraux et intercommunalité*, Petites affiches, 02 janvier 1995 n° 1, P. 7.

**BENARAB M.**, *Tempête et dégâts dans les cimetières (De la sécurité dans les cimetières en général et de la responsabilité du maire en particulier)*, Petites affiches, 08 août 2000 n° 157, P. 21

**BENCHENDIKH, F.**, *Les enjeux du transfert de la compétence « organisation des transports urbains » aux intercommunalités à fiscalité propre*, AJDA 2007, p. 459.

**BENOIT F.-P.**, *Encyclopédie des collectivités locales*, chapitre 4, folio n° 512.

**BERGEL J.-L.**, *Nature et portée des droits réels d'usage des eaux*, RDI 1999, p. 366

**BERGERES M.-C.**, *De quelques difficultés liées aux régimes fiscaux constitutifs*



*d'aides en droit communautaire*, Recueil Dalloz 2002, p. 2394

**BERTIN C.**, *Les enjeux d'une nouvelle intelligence territoriale*, Revue française de Finances Publiques, 01 avril 2013 n° 122, p. 87

**BERTUCCI J.-Y.**, *L'autonomie financière des collectivités locales à travers les travaux des chambres régionales des comptes*, Revue française de Finances Publiques, 01 février 2013 n° 121, P. 125.

**BETAILLE J.**, *Le droit français de la participation du public face à la convention d'Aarhus*, AJDA 2010, p. 2083.

**BIANCARELLI J.**, *CEE et Collectivités territoriales : La dynamique institutionnelle*, AJDA 1991, p. 835.

Bilan du grenelle dans le secteur du bâtiment et de l'habitat, Defrénois, 15 avril 2012 n° 7, p. 377

**BILLET P.**, *Le grenelle à tous prix*, La semaine juridique Administration et collectivités territoriales, n° 9, 5 Mars 2012, p. 2072

**BILLET Ph.**, *L'invalidation de la contribution carbone*, JCP A 2010, p. 2038.

**BLAISE D.**, *Environnement et marchés publics : Un mariage de raison*, AJDA 2003, p. 433.

**BOCCARA V.**, *Entretien avec Jean Louis Borloo, Ministre d'Etat ministre de l'écologie et de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire*, Petites affiches, 22 avril 2008 n° 81, p. 9

**BOIVIN J.-P.**, *Le régime de l'enregistrement des installations classées*, AJDA 2010, p. 1070

**BON P.**, *L'impossibilité pour le maire de se dessaisir du pouvoir de police municipale*, Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre I, folio n° 2212

**BONICHOT C. et FROMENT E.**, *Les compétences des collectivités locales*, Petites affiches, 14 mai 2001 n° 95, p. 29

**BOREL A.**, *L'intercommunalité à l'abri du droit des marchés publics : Une application audacieuse de la notion de « in house »*, AJDA 2009, p. 929.

**BOUCHER J. et BOURGEOIS-MACHUREAU B.**, *Documents d'urbanisme et permis de construire : de l'ombre à la lumière*, AJDA 2008, p. 582.

**BOUCHIER I.**, *Étendue de la compétence du maire en matière d'urbanisme et d'installations classées pour la protection de l'environnement*, AJDA 2000, p.221

**BOULAY J.**, *Les contrats financiers doivent-ils être soumis au code des marchés publics ?* AJDA 2004, p. 1292.

**BOULOUIS N.**, *Le contrat public au service des politiques de développement durable : Limites et perspectives*, RFDA 2014, p. 617.

**BOURRINET J.**, *La stratégie européenne d'adaptation au changement climatique*, Petites affiches, 22 avril 2008 n° 81, p. 91

**BOURRINET J.**, *Le grenelle de l'environnement : Une nouvelle approche des politiques environnementales*, Petites affiches, 22 avril 2008 n° 81, p. 81

**BOUTONNET M. et NEYRET L.**, *La consécration du concept d'obligation environnementale*, Dalloz 2014, p. 1335.

**BOUTONNET M.**, *Des obligations d'information spéciales à l'obligation environnementale générale*, , Dalloz 2012, p. 377.

**BOUTONNET M.**, *L'obligation de renégocier le contrat au nom de la lutte contre les gaz à effet de serre*, Dalloz 2008, p. 1120.

**BOUTONNET M.**, *La consécration du concept d'obligation environnementale*, Dalloz 2014, p. 1335.

**BOUTONNET M.**, *Le contrat et le droit de l'environnement*, RDI Civ. 2008, p. 1.

**BOUTONNET M.**, *Le contrat, un instrument opportun à l'ordre public environnemental ?* Dalloz 2013, p. 2528.

**BOUTONNET M., MEKKI M.**, *Plaidoyer en faveur des responsables de la dépollution immobilière*, Dalloz 2013, p. 1290.

**BOUVIER M.**, *L'autonomie financière locale à travers les crises*, Revue française de Finances Publiques, 01 septembre 2012 n° 119, p. 3

**BOUVIER M.**, *L'autonomie financière locale : Un concept à l'épreuve du XXI<sup>e</sup> siècle*, Revue française de Finances Publiques, 11 20 0104 n° spécial Maroc, p. 163

**BOUVIER M.**, *L'intégration financière des collectivités locales versus recentralisation*, Revue française de Finances Publiques, 01 février 2013 n° 121, p. 15

- BOUVIER M.**, *La maîtrise de la dépense publique au cœur d'un projet de société ?* Revue française de Finances Publiques, 01 février 2014 n° 125, p. V
- BOUVIER M.**, *Nouveaux maires et nouveau pouvoir financier local : l'inquiétude ou espoir ?* Revue française de Finances Publiques, 01 mai 2014 n° 126, p. V
- BOUYSSOU F.**, *Droit de l'urbanisme et développement économique et commercial*, AJDA 1993, p. 161.
- BRACONNIER S.**, *Subventions d'investissement aux projets d'infrastructures et aides d'Etat*, RDI 2012, p. 562.
- BRANELLEC K.**, *Le financement du service public d'élimination des déchets* AJCT 2011, p. 222.
- BRANQUERT C.**, *Contrôle de légalité : Un réel renouveau?* AJDA 2011, p. 198.
- BRISSON J.-F.**, *Clarification des compétences et coordination des acteurs*, AJDA 2014, p. 605.
- BRONDEL S.**, *Retour des financements croisés des routes nationales ?* AJDA 2009, p. 1172.
- BRUNET A.**, *La régulation juridique des questions environnementales et principe de subsidiarité*, Gazette du Palais, 12 juin 2004 n° 164, p. 6
- BURDEAU F.**, *La décentralisation : Itinéraire*, AJDA 1992, p. 20
- CANS C.**, *Etude d'impact : L'absence n'est pas inexistence*, AJDA 2007, p. 2210.
- CANS C., J.-P. MARCUS**, *La chasse, une activité protectrice de l'environnement par détermination de la loi ?* AJDA 2009, p. 973.
- CANS C.**, *Le principe de précaution, nouvel élément du contrôle de légalité*, RFDA 1999, p. 750.
- CANS C., PONTIER J.-M., TOURET T.**, *Xyntia ou l'incurie fautive d'un maire obstiné*, AJDA 2015, p. 379,
- CARLIER E., MASSET-BRANCHE V.**, *Le droit des sites pollués : Nouvelles évolutions, nouvelles problématiques*, Petites affiches, 02 juin 1997 n° 66, p. 4
- CARPENTIER E.**, *Les objectifs assignés aux documents d'urbanisme après la loi « Grenelle II »*, RDI 2011, p. 68.

**CASSARA H.**, *L'appréhension de la biodiversité par le droit de l'urbanisme après les lois issues du grenelle de l'environnement*, Gazette du Palais, 24 septembre 2011 n° 267, p. 9.

**CASSIN I., HUGLO C.**, *La concertation en matière d'aménagement*, Petites affiches, 18 mars 1994 n° 33. p.

**CASTRIC O.**, *Les évolutions récentes du droit des interventions économiques des collectivités territoriales*, Petites affiches, 12 juillet 2005 n° 137, p. 3.

**CAUDAL S.**, *L'impact des systèmes juridiques sur l'éco-fiscalité. Le cas de la France*, Revue française de Finances Publiques, 01 avril 2011 n° 114, p. 39

**CAYLA J.-S.**, *Protection générale de la santé publique*, RDSS 1997, p249.

**CHALTIEL F.**, *Actualité de la notion de chef de file*, Petites affiches 06 juin 2012 n° 113, p. 6

**CHARLES H.**, *Urbanisme et montagne*, AJDA 1993, p. 125.

**CHAUVIN F.**, *La nouvelle administration régionale de l'Etat*, AJDA 2010, p. 825.

**CHAVRIER G.**, *Décentralisation et démocratie locale : Un couple à l'âge de raison ?* AJDA 2013, p. 1317.

**CHEUVREUX B.**, *Communautés de communes : La chance du monde rural*, Petites affiches, 23 septembre 1996 n° 115, p. 4

**CHEVALIER J.-B.**, *L'intercommunalisation de la police municipale*, AJCT 2014, p. 367.

**CHEVALLIER J.**, *Décentralisation et politiques publiques*, AJDA 1992, p. 120.

**CHIROLEU-ASSOULINE M.**, *La fiscalité environnementale, instrument économique par excellence*, Revue française de Finances Publiques, 01 avril 2011 n° 114, p. 17

**CIEUTAT B.**, *Quelques réflexions sur le plan de relance français*, Revue française de Finances Publiques, 01 avril 2010 n° SPÉCIAL MAROC, p. 153

**CLEMENT M.-C.**, *Budget 2015 : Coupe franche des dotations aux collectivités territoriales*, Dalloz actualité, 14 janvier 2015.

**CLEMENT- WILZ L., MARTUCCI F., MAYER-CARPENTIER C.**,

*Chronique de droit de l'Union européenne*, RFDA 2011, p. 1225.

**CLERGERIE J. L.**, *L'union européenne et les régions*, *Petites affiches* 17 janvier 1997 n°8 p. 4.

**COLLY F.**, *La CEE et finances des collectivités locales*, AJDA 1991, p. 861.

**COMBEAU P.**, *Les nouveaux visages territoriaux de la déconcentration*, *Revue Française de Droit Administratif*, 2010, p. 1011

Communes : Recettes-Redevances d'enlèvement des ordures ménagères, *La gazette du palais*, 20 décembre 2003 n° 354, P. 18.

**CONAN M.**, *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, AJDA 2012, p. 759

**CORTOT-BOUCHER E.**, *Le devoir de prévention posé par l'article 3 de la charte de l'environnement : Portée et contrôle*, RFDA 2014, p. 97.

**COUDEVILLE A.**, *La loi du 2 mars 1982 et les lois ultérieures de transfert de compétences*, *Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre I folio n°1612.

**COULOMBIE H., LE COQ V.**, *La notion et le régime juridique des espaces proches du rivage dans la loi 86-2 du 3 janvier 1986*, RFDA 1994, p. 101

**COURREGES A.**, *Le rapport entre documents d'urbanisme et autorisation d'occuper les sols*, RFDA 2008, p. 559.

**CRAMPES C.**, *Economie, environnement et concurrence*, *Petites affiches*, 15 juin 2006 n° 119, p. 18

**CRETEAUX I.**, *La lutte contre le bruit : La nouvelle loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992*, *Rec. Dalloz* 1993, p. 231.

**CROSEMARIE P.**, *Bilan du Grenelle de l'environnement : Pour un nouvel élan*, *JOCESE* n° 2012-04, 22 févr. 2012, p. 35

**DAMANVIELLE H.-M.**, *L'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales passe par une réforme de leur fiscalité*, AJDA 2002, p. 670.

**DANTONEL-COR N.**, *Fonctionnement du conseil général*, *Encyclopédie des collectivités locales*, chapitre3, folio 1642.

**DANTONEL-COR N.**, *La clause générale de compétence depuis la loi du 16*

décembre 2010 : *Le changement dans la continuité*, JurisClasseur Droit administratif n° 12, décembre 2011, Etude 23.

**DANTONEL-COR N.**, *Les collectivités territoriales et l'environnement*, Les Notices, La Documentation française, *Droit et politiques de l'environnement*, La Documentation française, sous la direction du Pr Yves PETIT, 2009 , p. 112.

**DAVIGNON J.-F.**, *La montagne : Entre aménagement et protection*, AJDA 2005, p. 1278.

**DAVIGNON J.-F., MOLLION G.**, *Aménagements touristiques en zone de montagne : Des précisions nécessaires... mais insuffisantes*, AJDA 2007, p. 345.

**DE LA ROSA S.**, *Vers un approfondissement des règles européennes applicables aux concessions de service public, A propos de la directive sur l'attribution des contrats de concession*, Petites affiches, 18 mars 2014 n° 55, p. 5

**DE LA VERPILLIERE C.**, *A propos de la théorie des opérations complexes : la création d'un cimetière municipal*, RFDA 1990, p 27

**DE LAJARTRE A.**, *La protection des monuments historiques : Contrainte ou atout pour les collectivités territoriales*, AJCT, 2013, p. 384

**DE LESQUEN X.**, *concl. sur CE, 26 juin 2013, Commune de Roquefère et a. ,* RFDA 2013, p. 1096, spéc. p. 1099

**DE MALAFOSSE J.**, *La protection de la faune et de la flore et la chasse*, ARFDA 1990, p. 991.

**DE MONTECLER M.-C.**, *Bilan positif pour les plans locaux d'urbanisme intercommunaux*, Dalloz actualité 12 mars 2013.

**DE MONTECLER M.-C.**, *Clause de compétence générale, acte III*, AJDA 2014, p. 884

**DE MONTECLER M.-C.**, *L'impact de la décentralisation sur les finances locales*, Dalloz actualité 5 mars 2007.

**DE MONTECLER M.-C.**, *Le sénat veut éviter toute fusion forcée de collectivités*, Dalloz actualité, 9 février 2010.

**DE MONTECLER M.-C.**, *Les députés adoptent l'assouplissement de la carte intercommunale*, AJDA 2012, p. 292.

- DE MONTECLER M.-C.**, *Les français apprécient l'intercommunalité*, Dalloz actualité, 15 octobre 2008
- DE MONTECLER M.-C.**, *Manuel Valls imagine un avenir à plusieurs vitesses pour les départements*, AJDA 2014, p. 1628
- DE MONTECLER M.-C.**, *Organisation territoriale : Il y aura deux projets de loi*, Dalloz Actualité 3 juin 2014.
- DECHAUX R.**, *Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locales à l'épreuve des concours financiers étatiques*, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 01 mars 2010 n° 2, p. 349.
- DEFIX S.**, *L'articulation entre le droit des risques naturels et le droit de l'urbanisme*, AJCT 2012, p. 425.
- DEGRON R.**, *La décentralisation de la gestion des fonds structurels : Une expérimentation au milieu du gué*, AJDA 2007, p. 896.
- DELAUNAY B.**, *De la loi du 17 juillet 1978 au droit à l'information en matière d'environnement*, AJDA 2003, p. 1316.
- DELAUNAY B.**, *La pleine portée du principe de participation*, AJDA 2012, p. 260.
- DELAUNAY B.**, *Le débat public*, AJDA 2006, p. 2322.
- DELHOSTE M.-F.**, *La théorie du bilan et la protection de l'environnement*, RFDA 2006, p. 990.
- DELIANCOURT S.**, *Quels sont les moyens opérants lorsque le préfet met en demeure l'exploitant d'une installation classée de respecter les prescriptions applicables*, AJDA 2011, p. 2018.
- DELMAS-DARROZE S.**, *Les plans de déplacements urbains : Un instrument de lutte contre la pollution atmosphérique dans la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie*, Petites affiches, 08 septembre 1997 n° 108, p. 4
- DELMAS-MARTY M.**, *Défense sociale, protection de l'environnement et droit fondamentaux*, RSC 1992, p. 401.
- DELOIRE P.**, *Quelle place dans le système institutionnel européen*, Petites affiches 30 novembre 1994 n° 143

**DELPECH X.**, *Emprunts toxiques des collectivités locales : adoption d'une charte de bonne conduite*, Dalloz actualité, 14 décembre 2009

**DELPECH X.**, *Nouveau report de l'écotaxe poids lourds*, Dalloz actualité 15 décembre 2013.

**DEREPAS L.**, *Commission nationale de débat public : Pouvoirs et délais*, RDI 2002, p. 330.

**DES LYON H.**, *La loi SRU et la concertation dans l'habitat locatif*, AJDA 2001, p. 671.

**DESMOULIN G.**, *La recherche de la performance des politiques publiques*, AJDA 2013, p. 894.

**DESMOULIN G.**, *Les raisons et les modalités de transformation de la fiscalité directe locale en fiscalité environnementale*, Revue française de Finances Publiques, 01 avril 2011 n° 114, p. 99.

**DESTANS J.-L.** : *Entretien*, Revue française de Finances Publiques, 01 août 2014 n° 127, p. 259

**DEVES C.**, *Les exonérations fiscales*, Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 8(Folio4192), mars

**DIDRICHE O.**, *Les multiples acceptions de la notion de « régie » dans les collectivités territoriales*, AJCT 2014, p. 178.

**DOMINO X. et BRETONNEAU A.**, *chron. sous CE, ass., 12 juillet. 2013*, AJDA 2013, p. 1737, spéc. p. 1740

**DONIOU M.**, *Comment introduire des critères de développement durable dans les procédures contractuelles des opérations d'aménagement urbain ?* RFDA 2006, p. 766.

**DOUENCE J.-C.**, *Création et suppression des services publics locaux*, Encyclopédie des collectivités locales, chapitre 3, folio n° 6042.

**DOUENCE J.-C.**, *Les modes de gestion des services publics*, RFDA 2007, p. 821.

**DOUENCE J.-C.**, *Les régies locales*, Encyclopédie des collectivités locales, chapitre 1, folio n° 6222.

**DOUENCE J.-C.**, *Service public industriel et commercial*, Encyclopédie des



collectivités locales, Septembre 2009, Chapitre 1, folio n° 6122.

**DOUMBIA I.**, *Modalités de financement par le budget communal du budget intercommunal*, Revue Collectivités territoriales-Intercommunalité 2003, p. 5

**DREYFUS J.-D.**, *Le nouveau code des marchés publics : une réforme axée sur la responsabilité de l'acheteur* AJDA 2004, p. 632.

**DROBENKO B.**, *Evaluation environnementale des documents d'urbanisme : Entre enjeux et méthodes*, RFDA 2008, p. 640.

**DUBOST-MOLINER M.**, *Les permis d'émissions négociables et le principe pollueur-payeur*, AJDA 2003, p. 2073

**DUBOUIS L.**, *La chasse et le droit communautaire*, RDFA 2000, p. 409.

**DUBOZ M.-L.**, *L'apport de la politique européenne aux villes urbaines*, Revue française de Finances Publiques, 01 février 2014 n° 125, p. 57

**DUPERON O.**, *La réforme du régime des transports et des déplacements urbains*, AJDA 2001, p. 61.

**DUPRAT J.-P.**, *Le partenariat avec les collectivités territoriales, Une vision renouvelée de pratiques anciennes*, Revue française de Finances Publiques, 01 novembre 2010 n° 112, p. 127

**DURVIAUX A.-L.**, *Le contrôle conjoint dans la relation « in house »*, RDT eur. 2013, p. 341

**DUTRIEUX D.**, *Certificat d'urbanisme et participation pour voirie et réseau*, Note de jurisprudence du CE 22 janvier 2010 req. n° 312425, Petites affiches, 13 avril 2010 n° 73, P. 11.

**DUTRIEUX D.**, *la mise en œuvre d'une politique de protection patrimoniale du cimetière*, Petites affiches, 28 novembre 2013 n° 238, P. 3

**DYENS S.**, *Comment choisir son mode de gestion ?* AJCT 2011, p. 486.

**ECKERT G.**, *Emprunts toxiques des collectivités locales : Les préconisations de l'assemblée nationale*, L'ESSENTIEL Droit bancaire, 01 février 2012 n° 2, p. 4

**ECKERT G.**, *La réforme des conditions d'emprunt des collectivités territoriales*, Petites affiches, 27 septembre 2013 n° 194, p. 57

**EISINGER T.**, *L'essor de la fiscalité locale affectée : Demain la fin de l'impôt général local*, Revue française de Finances Publiques, 01 mai 2014 n° 126, p. 117

**ELOVA E.**, *Equilibre budgétaire et Constitution, Equilibre des budgets locaux, Constitution et équilibre des finances publiques, un débat d'avenir : L'équilibre des finances publiques dans l'espace et dans le temps*, Revue française de Finances Publiques, 01 février 2012 n° 117, p. 31

Entretien avec André VIOLA président du conseil départemental de l'Aude, Revue française de Finances Publiques, 01 août 2014 n° 127, P. 267

Entretien avec François CUILLANDRE, maire de Brest et président de Brest métropole Océane, Revue française de Finances Publiques, 01 février 2014 n° 125, p. 145.

**ESCLASSAN M.-C.**, 1982-2012 : *Quelles évolutions de la fiscalité locale ?* Revue française de Finances Publiques, 01 septembre 2012 n° 119, p. 125

**ESCLASSAN M.-C.**, *Les aides au développement économique local aujourd'hui*, Revue française de Finances Publiques, 01 janvier 2010 n° 109, p. 13

**FABERON J.-Y.**, *Chronique des textes d'application de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996*, Petites affiches, 31 juillet 1998 n° 91, p. 11.

**FARO A.**, *La portée du principe de participation du public consacré par l'article 7 de la charte de l'environnement*, Constitution 2012, p. 150.

**FAURE B.**, *De la détermination des compétences des collectivités locales*, Petites affiches, 14 mai 2001 n° 95, P. 36

**FAURE B.**, *La glorieuse trentenaire*, AJDA 2012, p. 738.

**FAURE B.**, *Le droit des collectivités territoriales « malade de ses normes »*, RFDA 2014, p. 467.

**FAURE B.**, *Le regroupement département-région*, AJDA 2011, p86

**FAVRET J. M.**, *Le principe de précaution ou la prise en compte par le droit de l'incertitude scientifique et du risque virtuel*, Recueil Dalloz 2001 p. 3462

**FERAL P.-A.**, *Le conseil européen de Cardiff, Un rendez-vous manqué pour le principe de subsidiarité*, Petites affiches, 20 juillet 1998 n° 86, p. 3

**FERMAUD L.**, *Le renouveau du principe de participation en matière environnementale à l'aune de la réforme législative du 27 décembre 2012*, RFDA 2013, p. 603.

**FERRAND J.-P.**, *Les documents d'urbanisme à l'épreuve de l'évaluation environnementale*, RFDA 2008, p. 629.

**FERREIRA N.** *Chef de filât et conférence territoriale de l'action publique*, La semaine juridique Administrations et collectivités territoriales, n° 8, 24 Février 2014.

**FEVRIER J.-M.**, *La gestion des sites Natura 2000* AJDA 2004, p. 1394.

**FLAMAND-LEVY B.**, *Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'Etat*, RFDA 2004, p. 58

**FLEURET J.-L.**, *La région et l'environnement*, Gazette du Palais, 07 juin 2001 n° 158, p. 25

**FLEURIOT C.**, *Concurrence : Aide d'Etat et organisation de protection de l'environnement*, Dalloz actualité, 23 septembre 2013.

**FONBAUSTIER L.**, *Sont substantielles les carences d'une étude d'impact qui ne permettent pas, eu égard à la nature du projet et à ses incidences prévisibles sur l'environnement, de la regarder comme satisfaisant les dispositions de l'article 3 du décret du 21 septembre 1977*, RDI 2005, p. 263.

**FOURMON A.**, *Instruments économiques pour la régulation environnementale : La taxe carbone et l'efficacité économique comme seul critère de choix ?* Petites affiches, 27 juillet 2009 n° 148, p. 4

**FOURMON A.**, *Instruments économiques pour la régulation environnementale : La taxe carbone et l'efficacité économique comme seul critère de choix ?* Petites affiches, 27 juillet 2009 n° 148, p. 4

**FOURMON A.**, *L'essor des plans climat énergie territoriaux*, Gazette du Palais, 04 juillet 2009 n° 185, p. 24

**FOURMON A.**, *Quelle stratégie du développement du véhicule électrique public urbain en matière de transports et de mobilité durables ?* Gazette du Palais, 27 mars 2010 n° 86, p. 30

- FREMAUX E.**, *Démocratie locale et opérations d'aménagement : Entre information et concertation*, Defrénois, 15 mai 1994 n° 9, p. 611
- FRIER P.-L.**, *La répartition actuelle des compétences entre l'Etat et le pouvoir local*, AJDA 2000, p. 58.
- FUCHS O.**, *Le régime de prévention et de réparation des atteintes environnementales issu de la loi du 1er août 2008*, AJDA 2008, p. 2109.
- G. BOUQUET**, *Les mécanismes de soutien de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables à l'épreuve des articles 87 et 88 du traité relatif aux aides d'Etat*, AJDA 2006, p. 697.
- GAUDEMET Y.**, *Protection du littoral*, RDI 1993, p. 496.
- GAUDEMET Y., SAVOIE H.**, *Le contenu du rapport de présentation d'un POS*, RDI 1994, p. 35.
- GAUDRON V.**, *L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme français*, RFDA 2008, p. 659.
- GEFFROY J.-B.**, *Que deviennent les politiques fiscales ?* Revue française de Finances Publiques, 01 mai 2014 n° 126, p. 3
- GILLES W.**, *Le département financeur*, AJDA 2011, P 1842.
- GISCARD D'ESTAING V.**, *discours aux fonctionnaires à Angers*, 1<sup>er</sup> juillet 1976, archives municipales de CHOLET.
- GODARD O.**, *Contribution carbone entre expertise économique et jeu politique*, Revue française de Finances Publiques, 01 avril 2011 n° 114, p. 137
- GOHIN O.**, *Projet de loi constitutionnelle relatif à la décentralisation*, Petites affiches, 07 novembre 2002 n° 223, p. 5
- GOHIN O.**, *Quel nouveau droit constitutionnel des collectivités territoriales ?* : RD publ. 2002, p. 445
- GONZALEZ G.**, *Le service public local : A quel(s) prix ?* Petites affiches, 05 décembre 1997 n° 146, p.43
- GOUTAL Y.**, *Le département : Un avenir à réinventer ?* AJCT 2014, p. 423.
- GOUTAL Y.**, *Loi MAPAM-Régionalisation des fonds européens : La médaille a*

*son revers*, AJCT 2014, p. 300.

**GRAND R.**, *Enquête publique et étude d'impact : Suite réglementaire de la loi Grenelle II*, Dalloz 10 janvier 2012.

**GRAND R.**, *Le nouveau guide des bonnes pratiques en matière de marchés publics*, AJDA 2012, p. 293.

**GRAND R.**, *Légère modification des règles relatives aux parcs naturels régionaux*, AJDA 2012, p. 184.

**GROS M.**, *Quel est le degré de normativité pour les principes environnementaux ?* Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 01 mars 2009 n° 2, p. 425

**GRUBER A.**, *La coopération locale à l'heure de l'Union européenne, Les nouvelles formes de regroupements des collectivités décentralisées (Suite et fin)*, Petites affiches, 02 février 1994 n° 14

**GRUBER A.**, *La réforme de la coopération intercommunale : Une nouvelle architecture pour l'intercommunalité*, Petites affiches, 15 février 2000 n° 32, P. 4

**GUCHAN A., SOUMASTRE S.**, *Pêche en eau douce et protection des ressources piscicoles*, RFDA 1990, p. 1027.

**GUETTIER C.**, *L'administration départementale de l'Etat*, AJDA 2010, p. 831.

**GUIHAL D.**, *Pollution des eaux : Responsabilité d'un maire et d'un agriculteur du fait de leur négligence*, Dalloz 1995, p. 191.

**GUILLAUMONT O.**, *Les subventions entre collectivités territoriales*, AJDA 2009, p.1804.

**GUILLOU M.** *Finances locales : La rupture entre l'Etat et les collectivités est-elle consommée ?* AJCT 2014, p. 224.

**GUILLOUD L.**, *Le principe de subsidiarité en droit communautaire et en droit constitutionnel*, Petites affiches, 19 avril 2007 n° 79, p. 53

**GUYOMAR M.**, *Ouvrage public et service public d'électricité*, RFDA 14 mai 2010, p. 557.

**GWENDOLINE P.**, *Actualité législative et réglementaire du schéma directeur, d'aménagement des eaux*, Gazette du Palais, 04 juillet 2009 n° 185, P. 18

**GWENDOLINE P.**, *La réforme de la participation du public*, Gazette du Palais, 14 mars 2013 n° 73, p. 11.

**GWENDOLINE P.**, *Le renforcement de la prise en compte du développement durable et l'évaluation environnementale dans les documents et autorisations d'urbanisme*, Gazette du Palais, 02 septembre 2008 n° 246, p. 14

**GWENDOLINE P.**, *Panorama des principaux impacts de la loi grenelle II sur le droit de l'urbanisme*, Gazette du Palais, 25 septembre 2010 n° 268, p. 13

**HAGEGE-RADUTA B.**, *Vers une harmonisation des techniques de prévention des risques majeurs : La loi sur la prévention des risques technologiques et naturels et la réparation des dommages*, Petites affiches, 19 octobre 2004 n° 209, p. 3

**HAGEGE-RADUTA B.**, *La mise en place d'un nouveau régime d'enregistrement applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement*, Petites affiches, 12 août 2009 n° 160, p. 5

**HAGEGE-RADUTA B.**, *Le décret du 24 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement : les contours d'un régime enfin précisés*, Petites affiches, 15 juillet 2009 n° 140, P. 9

**HASTINGS-MARCHADIER A.**, *L'encadrement des financements croisés : Quel gage de responsabilisation ?* La semaine juridique Administration et collectivités territoriales, n° 14, 4 avril 2011, 2136

**HAUMONT F.**, *Encadrement juridique : Fondement et objectifs du droit européen*, RFDA 2008, p. 649.

**HAUTEREAU-BOUTONNET M.**, *Le contrat environnemental*, Dalloz 2015, p. 217.

**HELIN J.-C.**, *Le préfet, les élus et le juge, réflexion sur le contrôle de légalité des actes locaux* : LPA, n° 151, 16 déc. 1992, p. 12

**HEMU P.**, *Les administrations publiques face à l'effort de redressement des finances publiques*, Revue Française des finances publiques, 01 février 2012 n° 117, p. 219.

**HENRI G.**, *L'analyse écologique du droit, Un nouveau champ de recherche pour les juristes*, RTD com. 2014, p. 289.

**HERBEL P. et KROMAREK P.**, *Un exemple d'instrument économique de protection de l'environnement : La réduction des émissions de gaz à effet de serre*, Dalloz 2007, p. 963

**HERTZOG R.**, *De l'organisation, de la gestion ou du pouvoir administratif*, AJDA 2002, p. 1149.

**HERTZOG R.**, *Le droit fiscal de l'environnement : en croissance sur des fondements incertains*, Revue française de Finances Publiques, 01 avril 2011 n° 114, p. 149

**HERTZOG R.**, *Le prix des services publics*, Dalloz 1997, p. 55.

**HERZOG R.**, *L'autonomie fiscale des collectivités territoriales : Beaucoup de bruit...pour quoi ?* AJDA 2003, p. 2057.

**HOEFFEL D.**, *L'intercommunalité française*, Petites affiches, 14 mai 2001 n° 95, p. 41

**HOEFFEL D.**, *Le point de vue d'un élu*, AJDA 1992, p. 35

**HOORENS D.**, *Les collectivités locales et l'emprunt*, 2<sup>e</sup> éd., LGDJ, coll. Politiques locales, 2001, p.116.

**HOUSER M.**, *Le versement pour sous-densité est-il efficace ?* AJCT 2011, p. 179.

**HUET G. et Le MERCIER L.**, *Financement croisé : Un nouveau cadre législatif pragmatique*, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 23, 11 Juin 2012, act. 381

**HUET G.**, *Les ressources des collectivités locales : une vraie chance pour une redistribution efficiente des compétences ?* La semaine juridique Administrations et collectivités territoriales n°2 du 10 janvier 2011, p. 2017.

**HUGLO C.**, *Le décret du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impacts des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement*, Gazette du Palais, 19 janvier 2012 n° 19, p. 8

**HUGLO C.**, *Le traitement et l'élimination des déchets ultimes*, Petites affiches, 27 février 1995 n° 25, p. 4

**HUGLO C.**, *Vers un développement durable du droit de l'environnement*, Gazette du palais, 25 septembre 2010 n° 268, p. 2

**HUGLO J.-G.**, *L'application par les Etats membres des normes communautaires en matière d'environnement*, RTD eur. 1994, p. 451.

**JACQUEMOIRE P.**, *Régie et régies : Gestion directe ou gestion déléguée des activités de service public*, AJCT 2014, p 189.

**JACQUOT H.**, *La gestion des plans locaux d'urbanisme et des POS/PLU*, AJDA 2003, p. 1534.

**JAN P.**, *La représentation des collectivités locales par le sénat*, Petites affiches, 08 mars 2002 n° 49, p. 13

**JANCOT L.**, *La valeur constitutionnelle de la charte de l'environnement*, Dalloz actualité 14 janvier 2009.

**JANICOT L.**, *La fonction de collectivité chef de file*, RFDA 2014, p. 472.

**JANICOT L.**, *La tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales trente ans après la loi du 2 mars 1982*, AJDA 2012 p. 753.

**JANICOT L.**, *La valeur constitutionnelle de la charte de l'environnement*, RFDA 2008, p. 1158

**JANIN P.**, *La décentralisation dans le droit des espaces naturels protégés*, AJDA 2007, p. 1445

**JAQUET-MONSARRAT H.**, *Politique d'aménagement de la montagne : territorialisation ou uniformisation ?* RFDA 2005, p. 515.

**JEGOUZO Y.**, *Entrée en vigueur de la réforme de la procédure de débat public*, RDI 2002, p. 521.

**JEGOUZO Y.**, *Etude des règles d'aménagement et de protection du littoral*, RDI 1996, p. 44.

**JEGOUZO Y., JAMAY F.**, *Contenu, élaboration et suivi des plans d'élimination des déchets ménagers*, RDI1997, p. 56.

**JEGOUZO Y., JAMAY F.**, *Droit à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé*, RDI 1997, p. 56.

**JEGOUZO Y., JAMAY F.**, *Parcs naturels régionaux et opposabilité de la charte aux documents d'urbanisme*, RDI 1998, p. 200.



- JEGOUZO Y., JAMAY F.**, *Plans départementaux d'élimination des déchets ménagers*, RDI 1998, p. 348.
- JEGOUZO Y., JAMAY F.**, *Régime juridique des arrêtés de biotopes et contrôle du juge sur les arrêtés préfectoraux les instituant*, RDI 1998, p. 200.
- JEGOUZO Y.**, *L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement*, AJDA 2010, p. 1681
- JEGOUZO Y.**, *L'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes*, AJDA 2005, p. 2100
- JEGOUZO Y.**, *La directive du 27 juin impose l'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes*, RDI 2002, p. 34.
- JEGOUZO Y.**, *La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement*, RDI 1995, p. 201
- JEGOUZO Y.**, *La loi solidarité et renouvellement urbain*, AJDA 2001, p. 9.
- JEGOUZO Y.**, *La réforme de la législation sur le bruit*, RDI 1993, p. 357.
- JEGOUZO Y.**, *La réforme des enquêtes publiques et la mise en œuvre du principe de participation*, AJDA 2010, p. 1812.
- JEGOUZO Y.**, *La région au cœur de la nouvelle décentralisation*, AJDA 2012, p. 1185.
- JEGOUZO Y., LAMARQUE J.**, *Charte de création des parcs naturels régionaux*, RDI 1993 p. 59
- JEGOUZO Y., LAMARQUE J., JAMAY.F.**, *Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique* RDI 1995, p. 725.
- JEGOUZO Y.**, *Les plans de protection et de gestion de l'environnement*, AJDA 1994, p. 607.
- JEGOUZO Y.**, *Modernisation de la déconcentration et décentralisation*, AJDA 2008, p. 433
- JOYE J.-F.**, *Le nouveau pouvoir de police du président d'un établissement public de coopération intercommunale*, AJDA 2005, p. 21.
- KALFLECHE G.**, *Le contrôle des collectivités sur les sociétés publiques locales*,

*Faut-il rénover le « in house » ?* RFDA 2012, p. 1120.

**KARPENSCHIF M.**, *La récupération des aides nationales versées en violation du droit communautaire à l'aune du règlement n° 659/1999*, RTD eur. 2001, p. 551.

**KARPENSCHIF M.**, *Le contrat au service des politiques publiques : « Contrat public et Union européenne »*, RFDA 2014, p. 418.

**KARPENSCHIF M., MIDOL-MONNET L.**, *Aides des collectivités et droit de l'Union européenne, Le contrôle européen des aides d'Etat ou la place centrale réservée aux autorités nationales*, AJCT 2014, p. 480.

*L'efficacité énergétique pour revenir sur le trajet de l'objectif 2020 : Des obligations plus rigoureuses pour les Etats membres, les bâtiments publics et les distributeurs d'énergie et une série de mesures pour améliorer le fonctionnement du marché de l'énergie*, RTD Eur. 2013, p. 416.

*La nouvelle réforme de l'urbanisme commercial*, Gazette du Palais, 20 mai 2014 n° 140, p. 4

*La taxe d'aménagement et le versement pour sous densité sont opérationnels*, AJCT 2012 p. 57

**LACHAUME J.-F.**, *L'identification d'un service public industriel et commercial : La neutralisation du critère fondé sur les modalités de gestion*, RFDA 2006, p. 119.

**LAFARGUE F.**, *La Constitution et les finances locales*, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, 01 janvier 2014 n° 42, p. 17

**LAGARDE M.**, *La protection contre l'incendie forestier : L'aide technique et financière de l'Etat ou du département*, Encyclopédie des collectivités locales, chapitre II, folio 5722.

**LAGARDE M.**, *Législation de la gestion forestière*, Répertoire de droit civil janvier 2003.

**LAGRANGE Ph.**, *La combinaison des polices en matière d'environnement*, RFDA 2005, p. 173

**LAGUERRE A.**, *Le financement privé des équipements publics*, Revue Française des Finances Publiques, 1 novembre 2012 n° 120, p. 63

**LAHORGUE M.-B.**, *La mise en œuvre de la réforme de l'étude d'impact, Une*

*complexe simplification*, AJDA 2012, p. 250.

**LAMBERT-HABIB M.-L.**, *Comment intégrer les critères de développement durable dans les opérations d'aménagement urbains ?*, RFDA 2006, p. 759.

**LANDAIS C. et LENICA F.**, CE, 6 avril. 2006, *Ligue pour la protection des oiseaux*, *Chronique*, AJDA 2006, p. 1590,

**LANDRIEU B.**, *Supprimons le contrôle de légalité systématique* : Gazette des communes 7 avril 2003, p. 20

**LARROUY-CASTERA X.**, *A la recherche d'une gestion équilibrée de la ressource en eau : L'hydroélectricité à l'épreuve de la continuité écologique*, AJDA 2013, p. 2018

**LASCOUMES P. et Le BOURHIS J.-P.**, *L'environnement ou l'administration des possibles*, L'harmattan, p. 218.

**LATOUR X.**, *Les aides financières de l'Union européennes face aux catastrophes*, Petites affiches, 02 août 2002 n° 154, p. 3

**LAUGEAT C.**, *L'autonomie fiscale des collectivités territoriales : Un combat perdu ?* Petites affiches, 19 décembre 2002 n° 253, p. 4

**LAURENCE M.**, *Le président de l'EPCI à fiscalité propre, une autorité de police administrative en devenir*, AJDA 2012, p. 135.

**LAVOILLOTTE M.-P.**, *L'environnement dans le nouveau code des marchés publics : L'affirmation du contrat au service de l'environnement*, AJDA 2004, p. 2081.

**LAVROFF D.-G.**, *Les biens des établissements publics de coopération intercommunale*, Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 6, folio n°5163

**LE BAUT-FERRARESE B.**, *La réception du protocole de KYOTO en droit européen*, RTD eur 2010, p. 55.

**LE BAUT-FERRARESE B., LANDBECK D.**, *La loi sur l'énergie du 13 juillet 2005 et les énergies renouvelables*, AJDA 2006, p. 189.

**LE CORNEC E.**, *Faut-il supprimer l'application anticipée des documents d'urbanisme*, AJDI 1992, p. 683.

**LE LESQUEN X.**, *Le principe de participation : Invocabilité et champ*

*d'application*, RFDA 2013, P 1096.

**LEBRETON J.-P.**, *Des degrés de normativité en droit de l'urbanisme*, AJDA 2004, p. 830.

**LEBRETON J.-P.**, *L'imbroglia de la hiérarchie des normes affectant directement ou indirectement l'acte de construire*, Petites affiches, 17 juillet 1996 n° 86, p. 4

**LEBRETON J.-P.**, *La planification urbaine dans la loi ALUR*, AJDA 2014, p. 1088

**LEBRETON J.-P.**, *La réforme des procédures 'élaboration et de gestion des documents d'urbanisme*, AJDA 2012, p. 647.

**LEBRETON J.-P.**, *Nature juridique des cartes communales*, AJDA 1993, p. 61.

**LECLERC N. P.-G.**, *La contractualisation des relations entre les personnes publiques*, RFDA 1999, p. 551.

**LEGRAND I.**, *Conformité du permis de construire une centrale photovoltaïque aux documents d'urbanisme*, AJDA 2011, p. 696.

**LELIEVRE F.**, *L'exception in house entre office public d'aménagement concerté et une commune*, AJDA 2009, p. 1766.

**LEPAGE C.**, *Les innovations de la loi du 13 juillet 2005 en matière d'économie d'énergie et d'énergies renouvelables*, Gazette du Palais, 19 janvier 2006 n° 19, P. 3

*Les plans de déplacements urbains, un instrument de lutte contre la pollution atmosphérique dans la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie*, Petites affiches, 08 septembre 1997 n° 108, p. 4

**LEVOYER L.**, *De quelques évolutions des relations financières Etat-Collectivités territoriales*, Petites affiches, 22 juillet 2004 n° 146, p. 4.

**LEVOYER L.**, *Les collectivités territoriales et la maîtrise des dépenses publiques*, Revue française de Finances Publiques, 01 septembre 2012 n° 119, p. 133.

**LEVY M.**, *Le désistement du commissaire de la République* : AJDA 1985, p. 140

**LEYGUES J.-C.**, *L'impact du budget européen en France : Deux exemples*, Petites affiches, 16 novembre 2006 n° 229, p. 25

- LOGNA-PRAT P.**, *Les périmètres de protection patrimoniale et la décentralisation* AJDA 2011, p. 1545
- LONDON C.**, *Concurrence et environnement : Une entente écologique rationnelle*, RTD eur. 2003, p. 267.
- LOOSDREGT H. B.**, *Services publics locaux : L'exemple de l'eau*, AJDA 1990, p. 768.
- LUCHAIRE Y.**, *La persistance de la tutelle dans le droit des collectivités territoriales*, AJDA 2009, p. 1134.
- LUTTON Ph.**, *Les collectivités territoriales et le principe de participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*, Constitution 2014, p. 186.
- MACKOWIAK J.**, *Les espaces ruraux et naturels à l'épreuve du développement durable*, AJDA 2005, p. 1268.
- MALEVILLE-COSTEDOAT M.-H.**, sous la direction de **BOUTELET M. et FRITZ J.-C.**, *L'ordre public écologique*, RTD Civ, 2006, p. 643.
- MARC C.**, *Vers un nouvel élan pour la coopération intercommunale*, AJDA 2007, p. 1841.
- MARCOU G.**, *L'Etat et les collectivités territoriales : Ou va la décentralisation ?* AJDA 2013, p. 1556.
- MARCOU G.**, *les collectivités locales dans les constitutions des Etats unitaires en Europe*, Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel, 01 janvier 2014 n° 42, p. 63.
- MARGUENAUD J.-P.**, *La Charte constitutionnelle de l'environnement face au droit de la Cour européenne des droits de l'homme*, Revue juridique de l'environnement n° spécial 2005
- MARINOS A.**, *Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager*, AJDA 2011, p. 1532.
- MARTIN G.**, *Environnement et concurrence : Approche en droit de l'environnement*, Petites affiches, 15 juin 2006 n° 119, p. 15
- MASQUELIER F., BERTORA R.**, *Le service de distribution d'eau potable*,

Encyclopédie des collectivités locales, chapitre 5, folio n° 4163.

**MATHIEU B.**, *La portée de la charte pour le juge constitutionnel*, AJDA 2005, p. 1170.

**MAUBENARD C.**, *Quel rôle pour les collectivités locales dans la gouvernance européenne de demain ?* AJCT 2013, p. 551.

**MAULIN E.**, *La décentralisation du pouvoir normatif*, AJCT 2014 p. 309.

**MAYER-CARPENTIER C., CLEMENT-WILZ L. , MATUCCI F.**, *Droit de l'Union européenne et droit administratif français*, RFDA 2014, p. 335.

**MAYEUR-CARPENTIER C. ,** *Le statut des collectivités intra-étatiques devant les institutions de l'Union européenne*, RFDA 2010, p. 1035.

**MEHL-SCHOUDER M.-C., IBANEZ P.**, *La procédure de délivrance des autorisations d'urbanisme : Contenu des dossiers, enregistrement et instruction*, Encyclopédie des collectivités locales, chapitre 4, folio n°5242.

**MEKKI M. et BOUTONNET M.**, *Contrat et développement durable*, Revue des contrats, 01 juillet 2012 n° 3, P. 907.

**MENEMENIS A.**, *La place du contrat global dans la commande publique : Avantages comparatifs et bons usages*, Petites affiches, 27 août 2010 n° 171, p. 9

**MENG J.-P.**, *La réforme des taxes et contribution d'urbanisme : La taxe d'aménagement*, Defrénois, 15 juillet 2011 n° 13, p. 1151

**MENG J.-P.**, *Réforme des taxes et participation d'urbanisme par la loi de finances rectificative pour 2010 : entrée en vigueur différée*, Defrénois, 15 mai 2011 n° 9, p. 918

**MERLANT E. et EMPAIN I.**, *La réforme de l'étude d'impact quelles conséquences attendues pour les ICPE*, Gazette du Palais, 14 mai 2011 n° 134, p. 12

**MESCHERIAKOFF A. S.**, *La planification française entre centralisation et décentralisation*, RFDA 1995, p. 1999.

**MESNARD A.-H.**, *l'obligation générale de prise en compte de l'environnement*, Encyclopédie des collectivités locale, juin 1998, Chapitre II, folio 5443.

**MESNARD A.-H.**, *La lutte contre les pollutions et les nuisances et la gestion de*

*l'écosystème humain*, Encyclopédie des collectivités locales, mars 1999, chapitre 3, folio n° 5453.

**MESNARD A.-H.**, *La protection et la gestion des espaces naturels, des paysages, des équilibres et du patrimoine biologiques*, Encyclopédie des collectivités locales, juin 1999 chapitre 4, folio n°5463.

**MESNARD A.-H.**, *Les services déconcentrés de l'Etat : L'obligation générale de prise en compte de l'environnement*, Encyclopédie des collectivités locales, juin 1998, chapitre 2 folio n° 5443.

**MESNARD A.-H.**, *L'administration de l'environnement*, Encyclopédie des collectivités locales, juin 1998, Chapitre 2, folio n° 5443.

**MET-DOMESTICI A.**, *Aides d'Etat, service public et droit communautaire*, AJDA 2006, p. 1881.

**MEYER P.**, *Le financement européen des collectivités : Un nouveau souffle ou une tempête ?* AJCT 2013, p. 562.

**MOCHE C.**, *Les collectivités territoriales et l'Union européenne*, AJDA 2005, p. 1325.

**MOIROUX J.**, *Le financement des collectivités territoriales après la loi de séparation et de régulation des activités bancaires*, La Semaine Juridique Administration et Collectivités territoriales, n° 5, 3 Février 2014, 2024

**MOLINER-DUBOST M.**, *Les plans de prévention et de gestion des déchets*, AJCT 2011, p. 214.

**MONDOU C.**, *L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en trompe-l'œil*, RFDA 2005, p. 419.

**MONJAL P.-Y.**, *Le « niveau local » dans le traité de Lisbonne ou la reconnaissance du rôle des collectivités locales*, AJDA 2011, p. 1069.

**MONJAL P.-Y.**, *Les collectivités locales et le droit communautaire : Un droit à risque ?* RTD Eur. 2009, p ; 287.

**MORAND-DEVILLER J.**, *L'environnement et le droit, politiques locales 2<sup>e</sup>* Edition, LGDJ, p. 47

**MORAND-DEVILLER J.**, *Le droit de l'environnement*, Que sais-je ? PUF, p. 65

- MORAND-DEVILLER J.**, *Le droit des enquêtes publiques*, Petites affiches, 04 mai 1994 n° 53
- MORAUD J.-C.**, *la situation financière des départements français*, Revue française de Finances Publiques, 01 février 2011 n° 113, P. 257
- MORAUD J.-C.**, « *L'endettement du secteur local : intermédiation ou désintermédiation* », AJCT, 2012, p. 64
- MOUSTARDIER A.**, *les pouvoirs spécifiques du maire en matière de réhabilitation des sites et sols pollués*, Bulletin du droit de l'environnement industriel, 2005
- MOUSTARDIER A.**, *Un droit sans cesse en évolution pour un développement durable*, Gazette du Palais, 24 septembre 2011 n° 267, p. 3
- MOYSAN E.**, *Bilan et enjeux de trente ans de décentralisation en matière d'emprunt locaux*, Revue française de Finances Publiques, 01 septembre 2012 n° 119, p. 25.
- MOYSAN E.**, *La société publique locale, un nouvel instrument de gestion financière*, Revue française de Finances Publiques, 01 février 2013 n° 121, P. 105
- MOZOL P.**, *La coopération intercommunale depuis la loi du 12 juillet 1999 : Un exemple de simplification réussi du droit ?* Petites affiches, 24 mai 2007 n° 104, P. 36
- MULER E.**, *Les sociétés publiques locales à l'épreuve du contrôle analogue « conjoint »*, RTD Eur. 2014, p. 252-27
- NAIM-GESBERT E.**, *Le nouveau droit du parc national entre fidélité généalogique et développement durable*, Dalloz 2006, p. 2061.
- NANDEL O.**, *Agence France Locale, un outil conçu par et pour les collectivités territoriales*, AJCT 2014, p. 46.
- NARBEY P., RAUNET M.**, *Le droit d'accès du public à l'information environnementale*, Defrénois, 15 mars 2008 n° 5, P. 505.
- NECIB D.**, *Grenelle II, Parution d'un décret relatif à la trame verte et bleue*, AJDA 2013, p. 9.
- NEYRET L. et BOUTONNET M.**, *la consécration du concept d'obligation*



*environnementale*, Dalloz 2014, p. 1335.

**NOGUELLOU R.**, *Précisions sur le « in house »*, RDI 2008, p. 500.

*Observations concernant l'aide C 27/2001 relative au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole* : Journal Officiel des communautés européennes 23 Juin 2001

**OLIVA E.**, *Les principes de la libre administration et d'autonomie financière, Finances publiques, Trente ans de décentralisation financière: Bilan et perspectives*, Revue française de Finances Publiques, 01 septembre 2012 n° 119, p. 49

**PAINVIN N.**, « *La désintermédiation du financement des collectivités locales* », RFFP, n° 95-2006, p. 23-37.

**PASTOR J.-M.**, *La carte de l'intercommunalité se rationalise*, AJDA 2008, p. 172

**PASTOR J.-M.**, *Le grand emprunt national au secours des pôles de compétitivité ?* AJDA 2009, p. 1746.

**PASTOR J.-M.**, *Le premier diagnostic de la cour des comptes sur les finances publiques locales*, Dalloz actualité 17 octobre 2013.

**PASTOR J.-M.**, *Premier rapport sur le grenelle de l'environnement*, AJDA 2009, p. 2323.

**PASTOREL J.-P.**, *Collectivité territoriale et clause générale de compétence*, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 01 janvier 2007 n° 1, P. 51.

**PAULIAT H.**, *Les finances publiques locales : un appel de la Cour des comptes à un pacte de gouvernance des finances locales*, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 45, 4 Novembre 2013, act. 875.

**PAYLET R.**, *Quelques enseignements d'un débat public*, AJDA 2006, p. 2328

**PEGEAULT S.**, *Les services publics locaux et le droit interne de la concurrence*, Dalloz 1999, p. 347.

**PEIFFERT O.**, *Contribution de la cour de justice de l'Union européenne à la définition du principe du pollueur-payeur*, RTD eur. 21 mai 2012, p. 53

**PEIFFERT O.**, *La protection de l'environnement et le principe d'égalité*, RFDA

2011, p. 319.

**PELLES J.-R.**, *Les enjeux fiscaux de la protection et de la valorisation du patrimoine culturel local*, Revue française de Finances Publiques, 01 avril 2013 n° 122, p. 37

**PENAULT D.**, *Contrôle de légalité : le tendon d'Achille de la décentralisation* : ENA, mensuel, 1996, n° 262

**PERCHEY M.**, *La liberté des funérailles, une liberté limitée*, AJDA 2008, p. 1310

**PERI A.**, *La charte de l'environnement : Reconnaissance du droit de l'environnement comme droit fondamental ?* Petites affiches, 24 février 2005 n° 39, p. 8

**PERROTIN F.**, *Financement du grand Paris et alourdissement de la fiscalité immobilière*, Petites affiches, 10 juillet 2012 n° 137, P. 3

**PETIT Y.**, *Instrument financier pour l'environnement (LIFE, LIFE+)*, Environnement, répertoire de droit européen, janvier 2007, p. 156.

**PETIT Y.**, *Protection internationale des éléments de l'environnement*, Environnement, Répertoire de droit international, janvier 2010, p. 135.

**PHILIP-GAY M.**, *La répartition des compétences entre la région et le département : un dispositif inachevé*, AJCT 2011, p. 59.

**PICARD E.**, *L'influence du droit communautaire sur la notion d'ordre public*, AJDA 1996, p. 55.

**PIERUCCI C.**, *La loi de finances pour 2014*, Revue française de Finances Publiques, 01 février 2014 n° 125, P. 217.

**PIGON S.**, *La prise en compte des critères environnementaux : Vers la fin de la seule logique financière dans les marchés publics*, Petites affiches, 23 décembre 2002 n° 255, p. 4 -

**PISSALOUX J.-L.**, *Sur l'inviolabilité de la Charte de l'environnement*, Revue Dt administratif, Dec 2013, n° 12

**PLANCHET P.**, *Le patrimoine et le paysage face au défi environnemental*, AJDA 2010, p. 1705.

**PLATON S.**, *Délégation de service public et concession de services en droit de*

*l'Union européenne*, AJDA 2013, p. 1448.

**PONTHEREAU M. C.**, *La question de la participation des collectivités territoriales française à l'élaboration nationale du droit communautaire*, AJDA 2004, p. 1125.

**PONTIER J.-M.**, *Dix ans de décentralisation*, AJDA 1992, p. 81.

**PONTIER J.-M.**, *L'émergence de l'interrégionalité*, Petites affiches, 23 septembre 1998 n° 114, P. 4

**PONTIER J.-M.**, *la limitation du pouvoir unilatéral des régions*, Encyclopédie des collectivités territoriales chapitre 7, folio 1788.

**PONTIER J.-M.**, *Le nouveau préfet*, AJDA 2010, p. 819.

**PONTIER J.-M.**, *Les nouvelles compétences de la région*, AJDA 2004, p. 1968.

**PORTAL E.**, « *La dette publique locale en France en 2009-2010 : encours et risques globalement maîtrisés* », RFFP, n° 115-sept. 2011, p. 169.

**PORTAL E.**, *Banques-collectivités : une charte au milieu du gué*, in La gazette des communes, 21 septembre 2009, p. 9.

**PORTAL E.**, *Eléments sur la genèse d'une future « agence publique de financement » des collectivités locales*, Revue française de Finances Publiques, 01 novembre 2010 n° 112, p. 207

**PORTAL E.**, *Quelle autonomie de gestion de la dette publique à long terme ? Eléments d'analyse comparée en Europe*, Revue française de Finances Publiques, 01 février 2013 n° 121, P. 23.

**PORTAL E.**, *Risques et maîtrise de la dette volatile des collectivités locales françaises*, Revue française de Finances Publiques, 01 septembre 2013 n° 123, p. 73.

**POTTEAU A.**, *L'autonomie fiscale des régions et des collectivités locales face au droit communautaire*, Analyse et réflexion à la lumière des expériences belges et italiennes, Jacques Autenne et Adriano di Pietro (dir.) : L'Europe face à la régionalisation, RDT Eur. 2010, p XII.

**PREBISSY-SCHNALL C.**, *A la recherche d'une cohérence globale : La multiplication des contrôles de compatibilité en droit de l'urbanisme*, Petites

affiches, 04 août 2004 n° 155, p. 3

*Prérogatives de puissance publique de l'ONF*, Gazette du Palais, 13 juin 2013  
n° 164, P. 29

**PREVEL P.**, *La charte de l'environnement, l'administration et le conseil d'Etat*,  
RFDA 2014, p. 773.

*Prévention des risques naturels : Bilan à fin 2013*, Defrénois, 15 janvier 2014 n° 1

**PRIET F.**, *Rapport introductif : La coopération entre collectivités publiques*,  
Petites affiches, 17 septembre 2010 n° 186, p. 3

**PRIEUR M.**, *Loi 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt*, AJDA  
2001, P.762

**PRIEUR M.**, *Urbanisme et environnement*, AJDA 1993, p. 80.

**PRIGENT S.**, *Appartenance à l'association communale de chasse agréée*, Dalloz  
actualité 19 juillet 2010.

**PUIG P.**, *Hiérarchie des normes : Du système au principe*, RTD Civ 2001, p. 749.

*Quels enjeux pour les collectivités territoriales*, Questions à Alain Lambert, Propos  
recueillis par E. MOYSAN, Revue française de Finances Publiques,  
01 novembre 2013 n° 124, p. 189.

**RAFFIN J.-P.** *Politiques de protection de l'environnement, entre centralisation et  
décentralisation*, RFDA 2005, p. 529.

**RAVILLARD P.**, *Le financement de la politique environnementale de l'Union  
européenne*, Revue française de Finances Publiques, 01 février 2014 n° 125, p. 69

**RAYMOND P.**, *De nouvelles relations financières entre la France et les territoires  
sous l'impulsion de la programmation financière 2014-2020*, Revue française de  
Finances Publiques, 01 février 2014 n° 125, p. 85.

**RAZAFINDRATANDRA Y. et SEVEQUE J. L.**, *Sites pollués et potentiellement  
pollués, Identification et contrôle juridique et technique*, Victoires Editions, p. 85

**RENARD V.**, *Les outils de la politique foncière*, AJDA 1993, p. 155 ; J. B. AUBY,  
Droit de l'urbanisme et droit européen, AJDA 1995, p. 667.

Réponse interministérielle du 19 septembre 1994, Defrénois Environnement,

15 mai 1996 n° 9, p. 622.

**RICHER L.**, *La production d'eau potable peut être érigée en service public autonome et délégué*, AJDA 2006, p. 1781.

**RICHER L.**, *Le service de l'eau potable et de l'assainissement dans la loi sur l'eau*, AJDA 2007, p. 1168.

**RICHER L.**, *Les déchets dans le titre IV de la loi du 2 février 1995 sur l'environnement*, RFDA 1996, p. 236.

*Risques majeurs et protection de l'environnement*, Petites affiches, 23 septembre 1994 n° 114

**RITLENG D.**, *Le financement du service public et aide d'Etat*, AJDA 2004, p. 1011.

**ROBERT J.-H.**, *Installations classées pour la protection de l'environnement*, RSC 2011, p. 844.

**ROCHE C.**, *Les collectivités territoriales et l'Union européenne*, AJDA 2005, p. 1325

**ROCHER D. et CAYOL J.**, *Le principe du pollueur-payeur : Une nouvelle règle de droit pour l'égalité des citoyens devant l'eau*, la Gazette du palais 2001, n° 41 p. 7.

**ROCHER D.**, *L'eau : Un droit de l'homme payant*, Gazette du Palais, 03 mars 2005 n° 62, p. 4

**ROMI R. et TOMASI B.**, *Aides économiques régionales et développement durable*, Petites affiches 24 janvier 1996 n° 11, p. 23

**ROMI R.**, *La commission de débat public*, Petites affiches, 26 juin 1996 n° 77, p.

**ROMI R.**, *La région et l'administration de l'environnement : Des potentialités à développer*, AJDA 1990, p. 457

**ROMI R.**, *Le droit et le paysage selon la loi n° 93-24 du 13 janvier 1993*, Recueil Dalloz 1993, p. 107

**ROMI R.**, *les collectivités locales et l'environnement*, LGDJ, p. 106

**ROMI R.**, *Région et administration de l'environnement*, AJDA 1990, p. 457

- ROSANVALLON P.**, *Le processus de décentralisation*, AJDA 1992, p. 6.
- ROSENTOCK M.**, *Fiscalité environnementale : L'état des lieux dans l'Union européenne*, Revue Française des finances publiques, 01 avril 2011 n° 114, p. 73
- ROUGIER T.**, *Contraintes financières actuelles : Obstacles incontournables ou opportunités de gestion ?* Revue française de Finances Publiques, 01 février 2013 n° 121, p. 91.
- ROUSSEL P. et CHAUSSOY C.**, *La normalisation européenne et collectivités locales*, AJDA 1991, p. 876.
- ROUX J.-P. et GILLES J.-P.**, *La planification environnementale comme nouveau mode d'aménagement de l'espace*, Petites affiches, 22 avril 2008 n° 81, p. 27
- ROUX J.-P., GILLES J.-P., DUPIE A.**, *La planification environnementale comme nouveau mode d'aménagement de l'espace*, Petites affiches, 22 avril 2008 n° 81, p. 27
- ROUYERE A.**, *Le droit public transformé par la décentralisation ? Gestion et droit des collectivités territoriales* : Gazette des communes 5 mai 2003, p. 24
- ROYER E.**, *La charte européenne de l'autonomie locale est enfin publiée*, Dalloz actualité, 9 mai 2007.
- ROYER E.**, *Les principaux apports de la loi grenelle II*, Dalloz actualité, 10 septembre 2010.
- ROYER E.**, *Schéma d'aménagement et de gestion des eaux : Mise en place de nouvelles procédures*, Dalloz actualité 28 Aout 2007
- ROYER E.**, *Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, et lutte contre la pollution*, DALLOZ actualité 18 décembre 2008.
- SABLIERE P.**, *Les énergies renouvelables et les plans locaux d'urbanisme*, AJCT 2010, p. 13.
- SABLIERE P.**, *Limites du pouvoir de police du maire face à une police spéciale*, AJDA 2009 p. 655
- SAINTAMAN V.**, *Gestion et développement durable des forêts*, Gazette du Palais, 14 mai 2011 n° 134, p. 29
- SAINTENY G.**, *La dimension fiscale des politiques environnementales en France*,

Revue française de Finances Publiques, 01 avril 2011 n° 114, p. 83

**SAVALL S.**, *La SPL, un nouvel outil de gestion des services publics locaux*, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 01 mai 2011 n° 3, p. 753

**SAVIN P. et MAZEL-SOUCHIER B.**, *Un maire peut-il refuser un permis de construire pour des motifs liés à l'environnement ?* Revue Lamy Collectivités territoriales, 2007

**SEGHIER C.**, *Changement climatique, un plan national d'adaptation sera arrêté début 2011*, 16 février 2009

**SEILLER B.**, *Le renforcement du déferé* : RD publ. 2000/2, p. 62

**SENNERS F.**, *Le territoire, laboratoire de la réforme de l'Etat*, AJDA 2010, p. 809

**SERVOIN F.**, *Les risques naturels en montagne et le droit de l'urbanisme*, Petites affiches, 21 février 1996 n° 23, P. 29

**SIRINELLI M.**, *Droit à respirer un air pur : Quelles obligations pour les autorités publiques*, AJCT 2011, p. 317.

**SOASIC M.**, *La décentralisation à l'épreuve des évolutions récentes du droit de l'urbanisme*, RFDA 2012, p. 854.

**SOL V.**, *Le point sur la réhabilitation des sites pollués : un droit en pleine évolution*, Petites affiches, 08 août 2000 n° 157, p. 4

**SOLER-COUTEAUX P.**, *La loi ALUR et PLU : La généralisation progressive de l'intercommunalité*, RDI 2014, p. 314.

**SOLER-COUTEAUX P.**, *Le conseil municipal doit délibérer sur les objectifs poursuivis par un document ou une opération soumise à concertation*, RDI 2010, p. 333

**SOLER-COUTEAUX P.**, *Le POS élaboré par une communauté urbaine existant à la date de la promulgation de la loi du 12 juillet 1999 doit être transmis pour avis dans son intégralité aux conseils municipaux des communes membres*, RDI 2002, p. 248

**SOLER-COUTEAUX P.**, *Le renforcement des outils de lutte contre la consommation foncière et l'étalement urbain*, RDI 4 juillet 2014, p. 376.

**SOLER-COUTEAUX P.**, *Schéma de mise en valeur de la mer et du littoral*, RDI 2008, p. 356.

**SOLER-COUTEAUX P., STREBLER J.-Ph.**, *L'ardente obligation de « grenelliser » les SCOT*, RDI 2013, p. 70.

**SOLER-COUTEAUX P.**, *Tout justiciable peut invoquer la charte de l'environnement devant le juge administratif*, RDI 2008, p. 563

**SORBETS P.**, *Quels crédits pour les collectivités locales ?* *Revue française de Finances Publiques*, 01 février 2013 n° 121, P. 117

**STAHL J.-H.**, *Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ?* *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 01 janvier 2014 n° 42, p. 31

**STAHL J.-H.**, *Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ?* *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 01 janvier 2014 n° 42, P. 31

**STAUB J.-M.**, *L'invocabilité de la charte de l'environnement devant le juge administratif*, *Petites affiches*, 03 mars 2014 n° 44, p. 6

**STREBLER J.-Ph.**, *La réforme de la fiscalité de l'urbanisme* RDI 2012 ; p. 368.

**STRUILLOU J.-F.**, *L'intégration des préoccupations environnementales dans les documents de planification : L'apport de la loi grenelle II*, *RFDA* 2012, p. 872.

**TAMBOU O.**, *Les collectivités territoriales face aux normes techniques*, *AJDA* 2000 ; p. 205.

**TARTOUR L.**, *L'intercommunalité source de marge de manœuvre financière*, *Revue française de Finances Publiques*, 01 septembre 2012 n° 119, p. 35.

**TARTOUR L.**, *La recentralisation des ressources des collectivités territoriales : une réponse adéquate à la régulation du système financier public*, *Revue française de Finances Publiques*, 01 novembre 2010 n° 112, p. 223.

**TERRIEN G.**, *le droit à l'information des élus municipaux* : *BJCL* 2007, p. 74.

**THEBAULT S.**, *Les modes de financement nationaux et communautaires*, *Revue française de Finances Publiques*, 01 janvier 2010 n° 109, p. 71

**THIEFFRY P.**, *Aides d'Etat : Principe d'intégration des exigences environnementales et absences de justification d'une différenciation quantitative par la nature et l'économie générale du dispositif*, *Revue trimestrielle de droit*



européen, 2012, p ; 475.

**THIEFFRY P.**, *Aides des collectivités et droit de l'Union européenne : L'achat d'électricité d'origine éolienne, une aide d'Etat en pleine tourmente*, AJCT 2014, p. 487.

**THIEFFRY P.**, *L'année des études d'impact*, RDI eur. 2012, p. 469.

**THIEFFRY P.**, *L'application du droit communautaire en matière de protection de l'environnement en France*, Petites affiches, 31 juillet 2002 n° 152, p. 4

**THIEFFRY P.**, *La taxe carbone contraire à l'objectif de lutte contre le changement climatique*, AJDA 2010, p. 1.

**THIEFFRY P.**, *Le nouvel encadrement des aides d'Etat à l'environnement (2008-2014)*, Petites affiches, 07 mars 2008 n° 49, p. 4

**THIEFFRY P.**, *Les aides d'Etat et la protection de l'environnement*, Petites affiches, 15 juin 2006 n° 119, p. 32

**THIEFFRY P.**, *Les mesures publiques de protection de l'environnement et concurrence*, AJDA 2007, p. 170.

**TOULEMONT B., ZAPT H.**, *Les impacts fiscaux du grand projet du Grand Paris*, Gazette du Palais, 16 avril 2011 n° 106, P. 31.

**TOUZET A.**, *Droit et développement durable*, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 01 mars 2008 n° 2, p. 453

**TRAORE S.**, *Nature juridique des plans de prévention*, AJDA 2003, p. 2185.

**TREBULLE F. G.**, *Développement durable et collectivités territoriales*, RDI 2007, p. 246.

**TREBULLE F. G.**, *Droit de l'environnement*, Recueil Dalloz 2010, p.2468

**TREBULLE F. G., FONBAUSTIER L.**, *Réflexion autour de la loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels*, RDI 2004, p. 23.

**TREBULLE F. G.**, *L'influence de la crise sur le grenelle de l'environnement*, RDI 2010, p. 15.

**TREBULLE F. G.**, *Marchés publics et développement durable*, RDI 2006, p. 440.

**TREBULLE F. G.**, *Précision sur le pouvoir du préfet en matière de déchets des*

*installations classées*, RDI 2007, p. 126.

**TREGUIER M.-L.**, *Flux et reflux de la décentralisation*, RFDA 1994 p. 703.

**TREMEAU J.**, *Définition de la notion d'urbanisation en continuité imposée par la loi « Montagne »*, L'ESSENTIEL Droit de l'immobilier et urbanisme, 06 mars 2014 n° 3, p. 5.

**TULARD M.-J.**, **EGLIE-RICHTERS A.**, *Comment sécuriser le contrat de prêt ?*, AJCT, 2012, p. 76.

**TURLIN M.**, *L'évolution des politiques de sauvegarde*, AJDA 2006, p. 1993.

**VAN LANG A.**, *L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme après la loi Grenelle II: Une nouvelle couche de vert ?* RDI 2013, P. 138.

**VAN LANG A.**, *La protection des continuités écologiques : avancées et limites du droit : À propos du décret n° 2012-1492 du 27 déc. 2012 relatif à la trame verte et bleue*, RDI 2013, p. 255.

**VAN LANG A.**, *La protection des populations contre les fibres d'amiante passée au crible de la charte de l'environnement*, RDI 2014, p. 331.

**VAN LANG A.**, *Le principe de participation : un succès inattendu*, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, 01 avril 2014 n° 43, p. 25

**VENDE B.**, *La solidarité financière dans les relations entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale*, RFDA 2004, p. 1157.

**VENIN A.**, **ECOLIVET F.**, *La qualité de l'air : Normes et procédure*, Imprimerie nationale, 2000 p.203

**VERPEAUX M.**, *Comment refuser la décentralisation des compétences ?* AJDA 2009, p 425.

**VERPEAUX M.**, *L'unité et la diversité dans la république*, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, 01 janvier 2014 n° 42, p. 7

**VERPEAUX M.**, *Pavane pour une notion défunte : La clause de compétence générale*, RFDA 2014, p. 457

**VIessant C.**, *L'utilisation de la fiscalité de l'environnement par l'Union européenne*, Revue française de Finances Publiques, 01 février 2011 n° 113, P. 161

- VIGO R. et ALBERT J.-L.**, *La décentralisation fiscale : jusqu'où ?* Petites affiches, 18 avril 2005 n° 76, p. 8.
- VIGOUROUX C.**, *Sur le droit des installations classées pour la protection de l'environnement*, AJDA 1994, p. 596
- VILLENEUVE P.**, *La gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations dans la loi MAPAM*, AJCT 2014, p. 296.
- VILLENUEVE P.**, *Aides des collectivités et droit de l'Union européenne-Essai d'une définition des aides d'Etat*, AJCT 2014, p. 470.
- VINCENT A.**, *La loi grenelle II : Volet bâtiment*, Dalloz 21 septembre 2010.
- VINCENT A.**, *La loi grenelle II : Volet nuisances et déchets*, Dalloz 17 septembre 2010.
- VINCENT J.-Y.**, *La protection du cadre de vie justifie des interdictions d'affichage*, AJDA 2005, p. 2295
- VLACHOS G.**, *Essai de clarification du régime de contrôle des aides d'Etat en droit communautaire*, Petites affiches, 13 octobre 1999 n° 204, p. 15
- Volonté gouvernementale en matière de protection des espaces naturels*, Defrénois, 30 avril 2012 n° 8, p. 433
- WARSMANN J.-L.**, *Rapport d'information n° 1153 sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, Octobre. 2008.
- WEBER A.**, *Les collectivités locales et le recours au crédit*, RFFP, n° 25-1989, p. 19
- WEMAËRE M., GRIMEAUD D.**, *La promotion des énergies renouvelables à l'aune du droit communautaire des aides d'Etat*, Gazette du Palais, 19 janvier 2006 n° 19, p. 23
- ZARKA J.-C.**, *Découpage des régions : Adoption du texte par les députés en deuxième lecture*, Dalloz actualité 2014, p. 2345.
- ZOUBEIDI-DEFERT Y.**, *La loi de finances pour 2010 : Le Conseil Constitutionnel valide la révision de la fiscalité locale et censure notamment la « taxe carbone »*, Petites affiches, 05 février 2010 n° 26, P.

## VI- TEXTES

### **EUROPE**

#### *Conseil européen*

Règlement communautaire (CEE) n° 1973/92 du Conseil du 21 mai 1992 portant création d'un instrument financier pour l'environnement, JOCE n° L 206 du 22 juillet 1992, p. 1.

Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels, JOCE n° L 161 du 26/06/1999 p. 0001

Directive n° 84/360/CEE du Conseil du 28 juin 1984 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles, JOCE du 16 juillet 1984.

Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOUE L 216 du 3.8.1991, p. 40–40

Directive 90/220/CEE du Conseil, du 23 avril 1990, relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, JOUE L 117 du 8 mai 1990

Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, JOUE L 135 du 30 mai 1991.

Directive n° 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, JOCE n° L 375 du 31 décembre 1991.

Directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, JO L 10 du 14 janvier 1997, p. 13.

Directive n° 98/83 du conseil, 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, JOUE du 5 décembre 1998

Directive n° 1999/30/CE du Conseil, du 22 avril 1999, relative à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant, JO n° L 163 du 29/06/1999 p. 004.

Directive n° 2003/96 du Conseil du 27 octobre 2003, restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, JOUE du 31 octobre 2003.

Décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion, JOUE n° L 291 du 21.10.2006

### ***Parlement européen et conseil***

Règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés, JO L 268 du 18 octobre 2003.

Règlement (CE) no 1080/2006 du Parlement européen et du conseil du 5 juin 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) no 1783/1999, JOUE n° n° L 210, 31 juillet 2006.

Règlement(CE) n° 614/2007 du Parlement européen et du conseil du 23 mai 2007 concernant l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+), JOUE du 9 juin 2007.

Règlement n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, JOUE n° L 309 du 24 novembre 2009.

Règlement (UE) n ° 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2011 établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée, JOUE L 321 du 5.12.2011, p. 1–10

Règlement européen 1293/2013 du Parlement européen et du conseil du 11

décembre 2013 relatif à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat(LIFE) et abrogeant le règlement (CE) 614/2007, JOUE n° L347, 20 décembre 2013.

Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche [abrogeant le règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil, le règlement (CE) n° 861/2006 du Conseil et le règlement (CE) n° XXX/2011 du Conseil sur la politique maritime intégrée] / COM/2011/0804 final - 2011/0380 (COD).

Directive n° 2000/60/CE du Parlement européen et du conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JOCE n° L 327 du 22 décembre 2000.

Directive n° 2000/69/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2000 concernant les valeurs limites pour le benzène et le monoxyde de carbone dans l'air ambiant, JO n° L 313 du 13/12/2000 p. 0012.

Directive 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité, JOUE n° L 283 du 27 octobre 2001 p. 0033

Directive 2002/3/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2002 relative à l'ozone dans l'air ambiant, JOUE n° L 067 du 09/03/2002 p. 0014

Directive n°2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 sur l'évaluation et la gestion du bruit dans l'environnement, JOCE, 18 juillet 2002.

Directive 2003/4/CE du Parlement Européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, JOCE n° L 41 du 14 février 2003.

Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, JOUE L 156 du 25.6.2003, p. 17–25

Directive n° 2008-50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, JOUE n° L 152 du 11 juin 2008

Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, JOUE L 312 du 22.11.2008, p. 3–30

Directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, JOUE L 328 du 6.12.2008, p. 28.

Décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 «Bien vivre, dans les limites de notre planète», JOUE n° L 354 du 28.12.2013, p. 171

Directive 2004/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation des marchés par des entités opérant dans le secteur de l'eau, de l'énergie des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE, JOUE du 28 mars 2014.

Directive n° 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution des contrats de concession, JOUE du 28 mars 2014.

Directive n° 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant directive n° 2004/18/CE, JOUE du 28 mars 2014

### ***Commission***

Encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement 2001/C 37/03, JOUE 3 février 2001.

Commission Déc. n° 2001/663, 15 juin 2001, Éco-Emballages, JOCE 31 Aout 2001

Communication CE, déc. n° 2005/842, 28 novembre 2005, JOUE Novembre 2005

Communication interprétative de la Commission relative au droit communautaire applicable aux passations des marchés publics, JO n° C 179 du 1<sup>er</sup> août 2006.

Décision de la Commission n° C(2005)4204, 9 novembre 2006, concernant la mesure mise à exécution par la France en faveur des Mines de potasse d'Alsace, JOUE 24 Mars 2007.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 28 janvier 2013, Évaluation finale du règlement (CE) n° 614/2007 concernant l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+) /\* COM/2013/0478 final

Encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement, adopté par la Commission le 23 janvier 2008, pas encore publié au JOUE

Ligne directrice du 1<sup>er</sup> avril 2008, concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement, JOUE n° C 82 du 1<sup>er</sup> avril 2008

Communication de la Commission ,*Une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts et le secteur forestier* / COM/2013/0659 final.

## **FRANCE**

### Lois

Loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, JORF du 9 avril 1946, p. 2951

Loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création des parcs nationaux, JORF du 23 juillet 1960 p. 6751

Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, JORF du 18 juillet 1971 p. 7091

Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, transféré par le décret 77-90 du 27 janvier 1977 JORF du 3 février 1977.

Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de l'environnement JORF 13 juillet 1976

Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JORF du 13 juillet 1976 p. 4203



Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, JORF du 20 juillet 1976 p. 4320

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF du 3 mars 1982 p. 730

Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, JORF du 31 décembre 1982 p. 4004

Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JORF du 9 janvier 1983 p. 215.

Loi n°84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de la Guyane, de Martinique et de la Réunion, JORF du 3 août 1984 p. 2559 .

Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, JORF du 10 janvier 1985 p. 320.

Loi n° 85-1273 du 4 décembre 1985 relative à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt,

Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 portant l'aménagement, la protection et la mise en valeur du Littoral, JORF du 4 janvier 1986 p. 200

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, JORF du 23 juillet 1987 p. 8199

Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JORF n°3 du 4 janvier 1992 page 187.

Loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit, JORF n°1 du 1 janvier 1993 p.14.

Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquête publique, JORF n°7 du 9 janvier 1993 p. 503

Loi n°95-101<sup>2</sup> du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995, p.1840

Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, JORF n°105 du 4 mai 1996 p. 6728

Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de

l'énergie, JORF n°0001 du 1 janvier 1997 page 11

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, JORF n° 160 du 13 juillet 1999 p. 10361.

Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, JORF n° 35 du 11 février 2000 p. 2143.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n°289 du 14 décembre 2000 p.19777

Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, JORF n°159 du 11 juillet 2001 p. 11001

Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, JORF n°288 du 12 décembre 2001 p. 19703.

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF du 28 février 2002 p. 3808.

Loi 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels, JORF n°175 du 31 juillet 2003 page 13021.

Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, JORF du 31 décembre 2003 p. 22530 instituant le versement au profit des départements d'une part du produit de la TIPP devenu TICPE depuis 2011.

Loi n°2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du parlement européen et du conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JORF n°95 du 22 avril 2004 p. 7327

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004 p.14545

Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, JORF n° 304 du 31 décembre 2004 p. 22459.

Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JORF n°0046 du 24 février 2005 p. 3073.

Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la

politique énergétique, JORF n°163 du 14 juillet 2005 p. 11570

Loi de finances pour 2006, n° 2005-1719, du 30 déc. 2005, JORF n°304 du 31 décembre 2005 p. 20597

Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, JORF n° 304 du 31 décembre 2005 page 20597

Loi n° 2006-1772 du 30 déc. 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, JORF n°303 du 31 décembre 2006 p. 20285

Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, JORF n°0171 du 24 juillet 2008 p. 11890

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179 du 5 août 2009 p. 13031.

Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, JORF n°0303 du 31 décembre 2009 p. 22856

Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales, JORF n° 122 du 29 mai 2010, p. 9697.

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010 p. 12905.

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, JORF n°0292 du 17 décembre 2010 page 2214.

Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, JORF n°0302 du 30 décembre 2010 p. 23127.

Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, JORF n°0301 du 29 décembre 2011 p. 22441

Loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, JORF n°0302 du 28 décembre 2012 p. 20578.

Loi n° loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, JORF n°0114 du 18 mai 2013 page 8242

Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités

bancaires, JORF n°0173 du 27 juillet 2013 p. 12530

Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n°0023 du 28 janvier 2014 p. 1562

Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, JORF n°0301 du 30 décembre 2014 p. 22898

Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, JORF n°0014 du 17 janvier 2015 p.777

### Décrets et ordonnances

Ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009, JORF du 18 novembre 2009.

Ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets, JORF n°0293 du 18 décembre 2010 p. 22301

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, JORF n°0010 du 12 janvier 2012 p. 564

Ordonnance n° 2013-714 du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, JORF n°0181 du 6 août 2013 p.13396

Ordonnance n°2014-355 du 20 mars 2014 JORF du 21 mars 2014, en application de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le gouvernement à simplifier et à sécuriser la vie des entreprises

Décret n° 68-1031 du 14 novembre 1968 portant règlement d'administration publique sur le régime des stations de sport d'hiver et d'alpinisme, JORF du 27 novembre 1968 p.11145.

Décret n°75-983 du 24 octobre 1975 relatif aux parcs naturels régionaux, JORF du 28 octobre 1975 p. 11089

Article 28 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, JORF

n°4004, du 31 décembre 1982

Décret n° 95-408 du 18 avril 1995 relatif à la lutte contre le bruit du voisinage et modifiant le code de la santé publique, JORF du 19 avril 1995

Décret n°95-631 du 5 mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire, JORF n°108 du 7 mai 1995 p. 7612

Décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996 relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés, JORF n°274 du 24 novembre 1996 p. 17138.

Décret n° 2001-449 du 25 mai 2001 relatif aux plans de protection de l'atmosphère et aux mesures pouvant être mises en œuvre pour réduire les émissions de source de pollution atmosphérique, JORF n°122 du 27 mai 2001 p. 8501

décret n°2002-313 du 15 février 2002 portant transposition des directives 1999/30/CE du Conseil du 22 avril 1999 et 2000/69/CE du parlement européen et du conseil du 16 novembre 2000 et modifiant le décret n° 98-360 du 6 mai 1998 relatif à la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement, aux objectifs de qualité de l'air, aux seuils d'alerte et aux valeurs limites, JORF n°42 du 19 février 2002.

Décret n°2006-1099 du 31 août 2006 relatif à la lutte contre les bruits de voisinage et modifiant le code de la santé publique (dispositions réglementaires), JORF n°202 du 1 septembre 2006 p.13042

Décret n°2006-1147 du 14 septembre 2006 relatif au diagnostic de performance énergétique et à l'état de l'installation intérieure de gaz dans certains bâtiments, JORF n°214 du 15 septembre 2006 p. 13588

Décret n° 2006-1147 du 14 septembre 2006, JORF 15 sept. 2006, p. 13588.

Décret n°2007-397 du 22 mars 2007 JO n°70 du 23 mars 2007

Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, JORF n°0050 du 28 février 2009.

Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, JORF n°0050 du 28 février 2009.

Décret n° Article 2 du décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, JORF n°0050 du 28 février 2009.

Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles,

JORF n° 0281 du 4 décembre 2009

Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles, JORF n°0281 du 4 décembre 2009.

Décret n° 2010-687 du 24 juin 2010, relatif à l'organisation et aux missions des services de l'État dans la région et les départements d'Île-de-France, JORF n°0145 du 25 juin 2010.

Décret n° 2010-1250 du 21 octobre 2010 relatif à la qualité de l'air, JORF n°0247 du 23 octobre 2010 p.19011

Décret n° 2011-678 du 16 juin 2011 relatif aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, JORF n°0140 du 18 juin 2011 p. 10432

Décret n° 2011-678 du 16 juin 2011 relatif aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, JORS n° 6590 du Jeudi 26 mai 2011

Décret n° 2011-678 du 16 juin 2011 relatif aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, JORF n°0140 du 18 juin 2011 p. 10432

Décret n° 2011-828 du 11 juillet 2011 portant diverses dispositions relatives à la prévention et à la gestion des déchets, JORF n°0160 du 12 juillet 2011 p. 12041

Décret n° 2012-290 du 29 février 2012 relatif aux documents d'urbanisme et pris pour l'application de l'article 51 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

Décret n° 2014-1097 du 26 septembre 2014 portant mesures de simplification applicables aux marchés publics, JORF n°0225 du 28 septembre 2014 p.15782

### Arrêtés et circulaires

Arrêté du 17 mars 2003 relatif aux modalités de surveillance de la qualité de l'air et à l'information du public

Arrêté du ministère des Finances du 26 février 2004 pris en application de cet article 45 fixant la liste des renseignements et/ou documents pouvant être demandés aux candidats, JORF 11 mars 2004, p. 4785

Arrêté du 19 décembre 2011 relatif à la contribution annuelle des gestionnaires de réseaux publics

de distribution d'électricité au Fonds d'amortissement des charges d'électrification pour l'année 2011, NOR EFIR1134926A.

Circulaire n° 2003/008 du 6 juin 2003 relative aux rôle et missions des architectes-conseils recrutés par les directeurs régionaux des affaires culturelles, BO min. Culture n° 2003/137

Circulaire 95-36 du 5 mai 1995 prise pour l'application du décret n° 94-765 du 1er septembre 1994 relatif aux parcs naturels régionaux.

Circulaire 20 févr. 2010, sur la mise en œuvre de l'ordonnance n° 2009/1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité, NORIOC/B/100/1440/C

Circulaire NOR IOB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics

Circulaire ministre de l'écologie 4 novembre 2010, relative à l'évolution de l'organisation pour la prévision des crues et l'hydrométrie, NOR : DEVP1023695C, BOMEEDDM n° 2010/21, 25 novembre 2010, p. 123

Circulaire du 4 mai 2011 relative à la mise en œuvre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (NOR : DEVL1108399C).

Circulaire n° NOR IOB1203166C du 5 avril 2012 relative aux articles 73 et 76 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales concernant les interventions financières des collectivités territoriales et leurs groupements.

## VII- JURISPRUDENCES

### EUROPE

#### *Cour européenne des droits de l'Homme*

CEDH, 30 novembre 2004, Oneryldiz, AJDA 2005. 549

CEDH 2 novembre 2006 n° 59909/00, Dalloz 2007, p. 1324.

## *Cour de justice des communautés européennes*

CJCE, 2 juillet 1974, affaire 73/63, Italie c/ Commission : Rec. CJCE 1974, p. 709.

CJCE 22 juin 1989, 103/88, Fratelli Costanzo, Rec, p. 1839

CJCE, plén., 17 octobre 1989, aff. 231/87 et 129/88, Cnes Carpaneto Piacentino et Rivergaro

CJCE 21 nov. 1991, aff. C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Rec. CJCE I-5505, AJDA 1992, p. 253.

CJCE 15 mars 1994, Dalloz 1994, p. 92.

CJCE, 18 mars 1997, affaire C-343/95, Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG), Rec. CJCE 1997, I, p. 6227

CJCE 23 octobre 1997, Commission c/ France, C-159/94, Rec. I-991, pts 68 et 69. Dans cette affaire, le juge a refusé «d'englober dans la notion de service d'intérêt économique général confié à EDF et GDF des obligations en matière d'environnement et d'aménagement du territoire, dès lors qu'elles n'étaient pas spécifiques à ces entreprises».

CJCE, 13 mars 2001, aff. C-379/98, Preussen Elektra c/ Schlesweg, Rec. CJCE 2001, I, p. 2159

CJCE, 8 novembre. 2001, affaire C-143/99, Adria Wien Pipeline GmbH, Rec. CJCE 2001, I, p. 8365, pt 31

CJCE, 22 novembre 2001, affaire C-53/00, Ferring c/ ACOSS, Rec. CJCE 2001, I, p. 9067

CJCE 2 mai 2002, Commission c/ République française, Affaire C-292/99, Rec. I-4097

CJCE, 16 mai 2002, affaire C-482/99, France c/ Commission, Rec. CJCE 2002, I, p. 4397

CJCE 17 septembre 2002, Environnement et concurrence : Un mariage de raison ? AJDA 2003, p. 433.

CJCE 17 septembre 2002, Concordia Bus Finland Oy AB, AJDA 2003, p. 433

CJCE, 24 juillet 2003, affaire C-280/00, Altmark Trans GmbH, Rec. CJCE 2003, I, p. 7747. Selon la Cour « les faits à l'origine du litige au principal indiquent que, sans subventions publiques, Altmark ne serait probablement pas en mesure de continuer à exploiter les lignes litigieuses ».

CJCE 20 novembre 2003, GEMO, C-126/01, AJDA 2004, p. 315



CJCE 27 novembre 2003, Enirisorse, C-34 à 38/01

CJCE 1 avril 2004 AJDA, p. 1893.

CJCE 3 mai 2006 n° C-290/03 AJDA 2006, p. 960.

CJCE 11 mai 2006, Cabotermo et Consorzio Alisei, affaire n° C-340/04

CJCE 18 juillet 2007 n° C-119/05, AJDA 2007, p. 1500, Pour la cour « la chose jugée n'est plus intangible en matière d'aide d'Etat ».

### ***Cour de justice de l'Union européenne***

CJUE 17 juillet 2008, Commission c/ République italienne, aff. C-371/05

CJCE, 13 novembre. 2008, aff. C-324/07, Coditel Brabant SA c./ Cne d'Uccle

CJUE 8 sept. 2011, Aff. C-58/10, Monsanto c/ Ministre de l'Agriculture et de la Pêche

CJUE 10 mai 2012 n° C-368/10, Commission c/ Royaume des Pays Bas

CJUE 19 décembre 2013, AJDA 2014, p. 926.

CJUE 4 septembre, Dans l'affaire C-237/12,2014, Dalloz actualité 2014, p. 1686.

## **FRANCE**

### ***Conseil Constitutionnel***

Cons. Const. 19 juin 2008, n° 2008-564 DC, JO 26 juin 2008, p. 10228

Cons. Const. 29 décembre 2009, n° 2009-599-DC, JORF n°0303 du 31 décembre 2009 p. 22995

Cons. Const. 29 décembre 2009, n° 2009-599 DC, JO du 31 décembre 2009, p. 229956

Cons. Const., 8 avr. 2011, n° 2011-116 QPC, M. Michel Z. et a

Cons. Const. 8 juillet. 2011, n° 2011-146 QPC, AJDA 2011. 1809

Cons. Const., 14 oct. 2011, n<sup>os</sup> 2011-183/184 QPC, France nature environnement –

Cons. Const., 14 oct. 2011, n<sup>os</sup> 2011-183-184 QPC, Ass. France Nature Environnement

Cons. Const., 13 juillet. 2012, n<sup>o</sup> 2012-262 QPC, Ass. France Nature Environnement –

Cons. Const., 27 juillet. 2012, n<sup>o</sup> 2012-269 QPC, Union départementale pour la sauvegarde de la vie, de la nature et de l'environnement

Cons. Const., 23 nov. 2012, n<sup>o</sup> 2012-283 QPC, M. Antoine de M. V. Cons. const., 11 oct. 2013, n<sup>o</sup> 2013-346

Cons. Const., 11 octobre 2013, n<sup>o</sup> 2013-346-QPC interdiction de la fracturation hydraulique

Cons. Const. 9 septembre 2014, n<sup>o</sup> 2014-411-QPC, JORF 12 septembre 2014, p. 15020.

Conseil constitutionnel 8 octobre 2014, Dalloz 2014, p. 2001.

Cons. Const. n<sup>o</sup> 2014-709 DC du 15 janvier 2015, JORF n<sup>o</sup> 0014 du 17 janvier 2015 p. 783

### ***Tribunal des conflits***

TC 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africain, GAJA n<sup>o</sup> 37.

TC, 28 mai 1979, Préfet Val d'Oise, Droit adm. 1979, comm. 239.

TC, 28 mai 1979, SAN Cergy Pontoise, Rec. CE 1979, tables, p. 658 et 672

TC, 12 janvier. 1987, Cie eaux et ozone c/ SA établissements Vetillard, Rec. CE 1987, p. 442

TC, 19 février. 1990, T. c/ Cne Franczal, Rec. CE 1990, p. 614

TC, 25 avril 1994, Syndicat mixte agents Marseille, Rec. CE 1994, tables, p. 856

TC, 24 févr. 2003, n<sup>o</sup> 3340, S. c/ Sté Deux-Alpes-Loisirs

### **Droit public**

#### ***Conseil d'Etat***

CE, 4 mars 1910, T. : Rec. CE 1910, p. 193

CE, 19 janv. 1912, req. n<sup>o</sup> 33843

CE, 16 juillet 1915, Abbé Couvenhes , Lebon p.239

CE, 30 mars 1916, Gaz Bordeaux : RD publ. 1916 p. 213

CE, sect., 6 nov. 1936, Arrighi : Lebon 1936, p. 966.

CE, 17 août 1945, De Kerouartz, Rec. CE 1945, p. 180.

CE, 20 février 1946, Cauchoix, Rec. CE 1946, p. 53

CE, 27 janvier 1956, Sté électrique littoral Normand : Rec. CE 1956, p. 639. Voir aussi T. conflit, 14 mai 1990, L., Rec. CE 1990, p. 393

CE, 20 avril 1956, Lebon 167, AJDA 1956

CE, 16 novembre 1956, Union syndical des industries aéronautiques, Rec. CE 1956, p. 434

CE, 8 mars 1957, J. de L. : Rec. CE 1957, p. 158

CE, 5 mai 1958, secr. d'Ét. aux fin. c/ Sté financière d'exploitations industrielles : Rec. CE 1958, p. 342

CE, 10 nov. 1961, M. : Rec. CE 1961, p. 636

CE, 10 déc. 1962, Sté indochinoise de constructions électriques et mécaniques : Lebon 1962, p. 676

CE, 14 juin 1963, Époux H. Rec. CE 1963, p. 364.

CE, 11 déc. 1963, Ville Colombes : Rec. CE 1963, p. 612

CE, 27 nov. 1967, L. : Rec. CE 1967, p. 444 .

CE, 15 déc. 1967, L. : Rec. CE 1967, p. 501.

CE, 29 nov. 1968, Sieur Tallagrand : Lebon 1968, p. 607.

CE, 28 novembre 1975, O.N.F. c./ Abamonte , Rec. CE, p. 602

CE, 21 décembre 1977, Établissement X, Lebon Table, 734

CE Sect. 20 janvier 1978, Syndicat national de l'enseignement agricole public, Lebon p. 22.

CE, 29 janvier 1982, Association Amis de la terre, Lebon 687 note Constantin, RJ envir. 1983. 138

CE, 23 févr. 1983, Parc, Rec. CE 1983, p. 79.

CE sect., 16 déc. 1983, X : Rec. CE 1983, p. 17.

CE, 16 novembre 1984, Société Eurybia, Lebon p. 371

CE, 13 mars 1985, Ville Cayenne, Rec. CE 1985, p. 76

CE, 13 mars 1985, Ville Cayenne : Rec. CE 1985, p. 76.

CE, 8 mars 1985, Association Les amis de la Terre, Lebon p. 73.

CE, 2 oct. 1985, J. c/ SEM port Saint-Nazaire-Saint-Brévins : Rec. CE 1985, p. 544

CE, 6 décembre 1989, Caisse fédérale de crédit mutuel d'Île-de-France c/ Commune de Torcy, Recueil Lebon, p. 520.

CE, sect., 26 juill. 1991 n° 117717, Commune Sainte-Marie-de-la-Réunion, Lebon p. 302

CE, 10 janvier 1992, Assoc. Usagers eau Peyreleau : Rec. CE 1992, p. 13

CE, 10 janvier 1992, Association usagers eau Peyreleau, Rec. CE 1992, p. 13

CE, sect., avis, 10 avril 1992, SARL Hofmiller, Rec. CE 1992, p. 159.

CE, 1ère et 4ème sous-section réunie 28 juillet 1993 n° 101797

CE, 24 janvier 1994, AJDA 1994, p. 243

CE, 27 juin 1994, Rec. CE 1994, p. 334

CE, 10 décembre 1994 M. Equipement c/ ARPON

CE, 29 décembre 1995, SA « Natio Énergie », tables du Recueil Lebon, p. 672

CE, sect., 6 déc. 1995, préfet Deux-Sèvres c/ Cne Beuvy-Bouin

CE, 29 décembre 1995 SA « Nation Energie », Tables du recueil Lebon, p. 672

CE, 8 mars 1996, n° 165075, Commune Petit-Bourg

CE, 15 avril 1996, préfet Bouches-du-Rhône : Rec. CE 1996, p. 137

CE, 15 avril 1996 préfet, Bouches du Rhône

CE, avis, 10 avril 1996, préfet Côte-d'Or

CE, 30 septembre 1996, Sté stéphanoise des eaux et Ville Saint-Étienne, Rec. CE 1996, p. 355

CE, sect., 25 sept. 1998, Ass. Greenpeace France : Lebon 1998, p. 342

CE, 18 nov. 1998, n° 161612, Jaeger.

CE, 7 avril 1999 n° 156008, Commune de Guilhérard-Granges, AJDA 1999, p. 517

CE, 7 juin 1999, Synd. mixte traitement ordures ménagères centre ouest Seine-et-Marnais : Rec. CE

1999, p. 229

CE, 30 juin 1999 n° 198147, Syndicat mixte des ordures ménagères centre-ouest seine-et-marnais (SMITOM), AJDA 1999, p. 714

CE, 29 Novembre 1999, AJDA 2000, p. 178

CE, 16 mars 2001, n° 157128, Cne Rennes-les-Bains c/ L., RFD adm. 2002, p. 807

CE, Ass. 20 octobre 2001, GAJA 15<sup>e</sup> Edition n° 113, p. 860.

CE, 6 avr. 2003, Ligue pour la protection des oiseaux, req. n° 283103, AJDA 2006, p. 1590

CE, 29 septembre 2003 n° 218217, Dalloz actualité 2003, p. 2484. Selon le juge « le maire ne peut s'immiscer dans l'exercice du pouvoir de police spéciale des installations classées

CE, ass., 12 déc. 2003, n° 236442, Département de Landes

CE, 12 décembre 2003 n° 236442, Département des Landes.

CE, 9 juin 2004, n° 254174, Association Alsace Nature Haut-Rhin : JurisData n° 2004-066954

CE, 28 juillet 2004 n° 256511, Lebon 2004.

CE, 20 octobre 2004 n° 249397, AJDA 2005, p. 111.

CE, 20 avr. 2005, Sté Bouygues Télécom : Lebon, Tables 2005, p. 1141

CE, 22 juin 2005 n° 264294, Association Clermont-Ferrand transports en commun et emploi agglomération société centres-pharmaceutique c/ préfet Puy-de-Dôme, JurisData n° 2005-068530.

CE, 27 juillet 2005 n° 257394, Recueil Lebon 2005.

CE, ass., 16 déc. 2005, Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité et Syndicat national des huissiers de justice : Lebon 2005, p. 570, concl. J.-H. Stahl

CE, 19 juin 2006, Ass. Eau et rivières de Bretagne : Lebon, Tables 2006, p. 956. Voir aussi

CE, 7 juin 2006, Département de Var, Revue Lamy Collectivités territoriales, octobre 2006, p. 16

CE, 7 juillet 2006, n° 231001, Association sauvegarde région Langeais, Tables Lebon

CE, 11 janv. 2007, n° 287674, Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable.

CE, 11 janv. 2007, n° 287674, Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable c/ Société Barbazanges Tri Ouest, AJDA 2007, p. 166.

CE Section, 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence, req. 284736, Lebon p. 155.

CE, 13 juillet 2007, n° 293210

CE, 11 janvier 2008, AJDA 2008, p. 69.

CE, ass., 3 octobre 2008, Cne Annecy : AJDA 2008, p. 2166

CE, Assemblée 3 octobre 2008, n° 297931, AJDA 2008, p. 2166

CE, 21 novembre 2008, Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales c. /Mme Marin, AJDA 2008, p. 2204.

CE, 14 Novembre 2008, n° 297275, Recueil Lebon 2008.

CE, 5 février 2009, Syndicat mixte d'assainissement du Verdunois, n° 306045, Lebon 2009, p. 676.

CE, 23 avr. 2009, Ass. France nature environnement, n° 306242 : AJDA 2009, p. 858

CE, 24 juillet. 2009, Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique – CRII GEN : Lebon 2009, p. 294

CE, 2 sept. 2009, Ass. Réseau d'alerte et d'intervention pour les droits de l'homme, Lebon 2009, p. 346

CE, 30 déc. 2009, n° 308514, Département de Gers, AJDA 2010, p. 734

CE, 2 déc. 2009, n° 309684, Cne de Rachecourt-sur-Marne parue à la revue française de droit administratif en 2010 à la page 231

CE, 2 déc. 2009, Commune de Rachecourt sur Marne, n° 309684

CE, 2 décembre 2009, n° 30968, Recueil Lebon

CE, Ass. 28 décembre 2009, n° 304802, Commune de Béziers : AJDA 2010, p. 142

CE, 30 décembre 2009 département du Gers, AJDA 2010, p. 734.

CE, 17 mars 2010, Alsace Nature et a. : Lebon, Tables 2010, p. 862

CE, 5 juillet 2010, recueil Lebon 2010.

CE, 19 juill. 2010, Ass. du quartier «Les Hauts de Choiseul», Lebon 2010, p. 333.

CE, 3 novembre 2010, n° 342502, Recueil Lebon 2010

CE, 23 nov. 2011, n° 325334.

CE, 23 novembre 2011, AJDA 2011, p. 2321

**D. BOTTEGHI**, concl. sur CE, 30 janv. 2012, Sté Orange France : Lebon 2012, p. 2, spéc. p. 6-7

CE, 13 février 2012, AJDA 2012, p. 297.

CE, 23 Mars 2012, AJDA 2012, p. 624.

CE, 4 mai 2012 n° 336463, Communauté urbaine de Lyon c/ Fédération libre pensée et d'action sociale, Recueil Lebon 2012.

CE, 13 juillet 2012, n° 353565, Sté Volkswind France et Sté Innovent

CE, 8 oct. 2012, Cne de Lunel, Lebon, Tables 2012, p. 862

CE, 26 déc. 2012, Ass. France Nature environnement : Lebon, Tables 2012, p. 640

CE, 26 décembre 2012 n° 340538, Recueil Lebon 2012.

CE, 1<sup>er</sup> mars 2013 n° 340859340957, Recueil Lebon 21 juillet 2014.

CE, ass., 12 avr. 2013, n° 342409, Ass. coordination interrégionale stop THT et a

CE, 26 juin 2013, n° 340466, Commune de Roquefère et a. : Lebon, Tables 2013

CE, 3 juin 2013, n° 334251, Ass. interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, de son environnement, des lacs, sites et villages du Verdon, Lebon, Tables 2013

CE, 12 juin 2013 n° 360702, AJDA 2013, p. 1255.

CE, ass., 12 juillet. 2013, n° 344522, Fédération nationale de la pêche en France : Lebon 2013,

**P. TROUILLY**, note sous CE, ass., 12 juill. 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, Environnement 2013, n° 10, p. 46- p. 49

CE, 17 juillet 2013 n° 362022 AJDA 2013, p. 2239.

CE, 13 décembre 2013, Recueil Lebon 21 juillet 2014.

CE, 29 janvier 2014 n° 356085, AJDA 2014, p. 256

CE, 12 févr. 2014, Commune d'Epinay-Champlâtreux , req. n° 357215, site du CE 21 février 2014.

CE, 26 Février 2014 n° 351514, Recueil Lebon 2014. Protection contre l'amiante et Invocabilité de la charte de l'environnement.

### ***Cour administrative d'appel***

CAA Nantes 10 octobre 1990, M. Goupil et M. Brunet-Beaumel c/ Ministre chargé de

l'environnement, AJDA 1991, p. 131.

CAA Lyon 22 mars 1993, n° 91LY01050, Ministre de l'Environnement c/ Sté Orgachim,

CAA Nancy 10 juin 1993, n° 92NC00232, Ministre de l'Environnement c/ Sté de production de gaz liquéfiés, Tables du Recueil Lebon

CAA Nancy, 16 avril. 1998, n° 95NC01673, Région Nord-Pas-de-Calais

CAA Marseille, 21 janv. 1999, min. Int. c/ Commune Saint-Florent, AJDA 1999, p. 224

CAA Lyon, 14 octobre 1999, n° 96LY02665, Kolischev,

CAA Nancy 3 octobre 2002 n° 98NC00432, AJDA 2003, p. 101.

CAA Nancy, 4 déc. 2003, n° 98NC02526, Cne Verdun , JurisData n° 2003-240782, AJDA 19 janv. 2004, p. 82

CAA Marseille, 26 févr. 2004, n° 01MA01584, Commune de Lorgues

CAA Marseille, 3 mai 2004, n° 00MA01621 et Article L 1511-2 du code général des collectivités territoriales.

CAA Nancy, 5 août 2004, n° 02NC00780, Préfet de Haute-Saône c/ Commune de Granges-la-Ville.

CAA Bordeaux, 22 sept. 2004, n° 04BX1452, Préfet de Haute-Garonne c/ Cne de Bax, BJCL n° 10/04, p. 697

CAA Lyon, 12 octobre 2004 n° 01LY01720, AJDA 2004, p. 2357, « Le préfet de région est en principe seul compétent pour attribuer une aide communautaire ».

CAA Lyon, 24 févr. 2005, n° 99LY01865, préfet Savoie c/ Cne Bonneval-sur-Arc

CAA de Paris 23 janvier 2006 n°04PA01092, AJDA 2006, p. 766.

CAA Bordeaux, 12 juin 2007, n° 05BX00848, Département de Gers

CAA Nancy, 2 août 2007, n° 05NC01255, Gaec Varennes, RD rur. 2007, p. 62.

CAA Nancy, chambre commerciale 26 septembre 2007, n° 2073/07 SAS Novacarb c/ SNC Socoma.

CAA Bordeaux, 6 mai 2008, n° 05BX00917, Commune de Biarritz et Société auxiliaire de parcs : JurisData n° 2008-366032, AJDA 2008, p. 1556.

CAA Nancy, 14 mars 2011, AJCT 2011, p. 311.

CAA Lyon, 24 janvier 2012, AJDA 2012, p. 1182.



CAA Bordeaux, 28 mai 2013, La participation pour voirie et réseaux : Quid des terrains déjà construits et raccordés, AJDA 2013, p. 2293.

CAA Bordeaux, 3 mars 2014 N° 12BX02263, Inédit au recueil

### ***Tribunal administratif***

TA Pau, 12 juin 2012, Recueil Lebon n° 0900028

TA Caen, 23 décembre 2008, AJDA 2009, p. 655.

TA Versailles 16 décembre 2008 n° 0610640, AJDA 2008, p. 1215.

TA Caen, 23 déc. 2008, Cne Villechien : AJDA 2009, p. 655

TA Pau, 8 avril 2008, Fédération professionnelle des entreprises de l'eau et préfet des Landes c/ Conseil général des Landes, Journal des Maires, nov. 2008, p. 112

TA Grenoble 26 juin 2002, AJDA 2002, p. 1030.

TA Bastia, 3 juillet 1997, Commune Saint-Florent c/ préfet Haute-Corse : LPA 10 sept. 1997, p. 12

TA Lyon 10 décembre 1989, F.R.A.P.N.A, RJE 1990, p. 119.

TA Paris 12 décembre 1984, *Association Greenpeace*, AJDA 1985, p. 240

TA Poitiers, 28 déc. 1984, L. : Rec. CE 1984, tables, p. 534

TA Montpellier, 26 juin 1983, Commune de Narbonne : Rec. CE 1983, tables, p. 561

**J.-P. BRISEUL**, Conclusions sur Tribunal Administratif Nouvelle Calédonie 14 juin 2006, Comité Rheebeu Nu et autres, RFDA p. 1128

**D. REMY**, Conclusions sur Tribunal Administratif de Rennes 25 octobre 2007, AJDA 2008 p. 470

### **Droit privé**

### ***Cour de cassation***

Cass Civ 3<sup>e</sup> 13 décembre 2011, Dalloz 2012, p. 790.

Cass. Civ. 3<sup>e</sup>, 8 juin 2006, n° 687 FS-PB, S<sup>te</sup> Total Fluide c/ SEM Plaine commune développement

Cass. Civ. 1<sup>re</sup>, 18 février 1992, Compagnie La Mondiale c/ Ville de Roubaix, n° 90-18826.

### ***Cour d'appel***

**R. LEOST**, Note sur CA de Poitiers 9 janvier 1997, n° 9700560, Ministère public / VINET, JurisData n° 1997-690456, RJE 1998 p. 335.

CA Orléans, 27 juin 2006, JurisData n° 2006-309801

CA Bordeaux 13 avril 2013, AJDA 2013, p. 2293.

## **VIII- DIVERS**

Cour des comptes, L'impact budgétaire et fiscal du Grenelle de l'environnement, n° 2011-474-3, 3 nov. 2011, p.19.

Comité pour la réforme des collectivités locales. Rapp. Balladur "Il est temps de décider", rapport au président de la République, mars 2009.

Commissariat général du développement durable (CGDD), *Les dépenses fiscales nuisibles à l'environnement*, oct. 2010.

**DANTONEL-COR N.**, *la déconcentration concentrée autour du préfet*, communication au colloque des 30 et 31 mars 2000 sur l'institution préfectorale organisé par la Faculté de droit de Nancy, actes du colloque publiés aux Presses Universitaires de Nancy, 2001, p 81.

Conseil de l'Europe, *L'environnement et les collectivités locales et régionales, Communes et régions d'Europe*, n° 60 p. 13

Cour des comptes, *La gestion de la dette publique locale, rapport public thématique*, 2011, p. 69.

Débats parlementaires du 21 mars 2013 relatifs au projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires, discussions au Sénat de l'amendement n° 264 rectifié, présenté par le Gouvernement

Direction générale des collectivités locales (DGCL), 20<sup>e</sup> rapport sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités territoriales, p. 32

Etudes et documents du Conseil d'Etat, *L'eau et son droit*, Rapport public 2010

Les taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE : Problèmes et Stratégies, OCDE 2001, p. 22.

Projet de loi portant Nouvelle Organisation territoriale de la République (RDFX1412429L)

Rapport ATTALI février 2009

Rapport public de la Cour des comptes sur l'action des départements dans le domaine de la voirie, Editions des journaux officiels, 1998, p. 37.

Rapport n° 376, Assemblée Nationale, session 2002/2003

## IX- **SITES INTERNET**

<http://agriculture.gouv.fr/pac-developpement-rural-feader>

[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index\\_fr.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_fr.htm)

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/noise\\_pollution/121180\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/noise_pollution/121180_fr.htm)

<http://lamyline.lamy.fr/bases-doc.univ-lorraine.fr/>

<http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Rapport-public-annuel-2013>

<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/mode-gestion-des-services-publics-locaux>

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Conservatoire-du-littoral.html>

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-directive-sur-les-eaux,12217.html>

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/L-electrification-rurale-et-le.html>

[http://www.ecollectivites.net/eco\\_boutique/produit.php?ref=dossier23&id\\_rubrique=12](http://www.ecollectivites.net/eco_boutique/produit.php?ref=dossier23&id_rubrique=12)

<http://www.europe-en-france.gouv.fr/L-Europe-s-engage/Fonds-europeens-2014-2020>

[http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref\\_id=T13F134](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=T13F134)

<http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Collectivites-territoriales>

<http://www.organom.fr/-Ovade-.html>

[http://www.rn-rohrschollen.strasbourg.eu/index.php?page=accueil&hl=fr\\_FR](http://www.rn-rohrschollen.strasbourg.eu/index.php?page=accueil&hl=fr_FR)

<http://www.usinenouvelle.com/article/la-france-consomme-plus-d-energie-renouvelable-et-plus-de-charbon.N234860>

# TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE .....	9
Introduction .....	11
PARTIE I : LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES.....	39
CHAPITRE 1 : LE PARTENARIAT INSTITUTIONNEL DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES.....	41
SECTION 1 : LES ATTRIBUTIONS DES AUTORITES DECENTRALISEES EN MATIERE DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT .....	42
Paragraphe 1 : La taille des structures communales à l'épreuve de la gestion de l'environnement dans les politiques locales.....	42
I- Les attributions communales aux contours déterminés.....	43
A- <i>Les pouvoirs du maire en matière de gestion de l'environnement</i> .....	44
a- La police administrative du maire : un moteur de la gestion de l'environnement.....	45
b- L'exercice spécial du pouvoir de police en faveur de la gestion de l'environnement..	53
B- <i>Les délibérations environnementales du conseil municipal</i> .....	57
a- Le rapport existant entre les organes de la commune dans la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales.....	57
b- L'étendue des délibérations environnementales du conseil municipal .....	60
II- L'étroitesse du territoire communal : un atout pour la protection locale de l'environnement .....	68
A- <i>Le renforcement des compétences intercommunales en matière d'environnement</i> ...	69
a- L'évolution des compétences environnementales des structures intercommunales..	69
b- La genèse de la police des exécutifs intercommunaux dans la gestion de l'environnement .....	74
B- <i>La gestion intégrée de l'environnement par les EPCI à travers les documents de         planification</i> .....	77
Paragraphe 2 : La dimension supra communale et intercommunale de la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales.....	83
I- Les attributions résiduelles du département dans la gestion de l'environnement.....	83
II- L'écart entre pilotage régional de la gestion de l'environnement et l'inexistence d'un pouvoir de police.....	92
A- <i>La coordination régionale des politiques publiques de l'environnement</i> .....	92
B- <i>La région en quête d'un pouvoir de police en matière d'environnement</i> .....	97

CONCLUSION SECTION 1 .....	101
SECTION 2 : L'ARTICULATION DES INTERVENTIONS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES AVEC LES COMPETENCES DE L'ETAT .....	102
Paragraphe 1 : L'omniprésence du préfet dans la mission locale de gestion de l'environnement dans les politiques publiques.....	102
I- L'important rôle de la police spéciale du préfet en matière d'environnement.....	102
A- <i>La suprématie de la police spéciale environnementale du préfet dans les politiques publiques locales</i> .....	103
B- <i>L'imbrication des différentes polices de l'environnement dans les politiques locales</i>	112
II- Le concours des services déconcentrés de l'Etat en matière d'environnement .....	117
A- <i>Les structures déconcentrées de l'Etat dans la région pour la gestion de l'environnement dans les politiques locales</i> .....	118
B- <i>L'apport des organes départementaux dans la gestion locale de l'environnement...</i>	122
Paragraphe 2 : La dynamique de recentralisation de la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales .....	125
I- L'exigence de cohérence des politiques locales avec les objectifs nationaux de protection de l'environnement .....	126
II- La validité des actions locales en matière d'environnement et l'approbation du préfet .....	129
CONCLUSION SECTION 2 .....	136
CONCLUSION DU CHAPITRE I .....	137
CHAPITRE 2 : L'ENCADREMENT DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES .....	138
SECTION 1 : LA PLANIFICATION SECTORIELLE DE LA GESTION LOCALE DE L'ENVIRONNEMENT.....	139
Paragraphe 1 : Le cadre juridique de la gestion de l'eau, de la protection de l'air et de l'atmosphère .....	139
I- La planification de la gestion de la ressource en eau.....	140
A- <i>Le contenu du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau</i> .....	140
B- <i>La valeur juridique du schéma d'aménagement et de gestion des eaux</i> .....	145
II- La protection de l'air et de l'atmosphère par les collectivités territoriales .....	148
A- <i>La réglementation environnementale en matière de gestion de la qualité de l'air et de l'atmosphère</i> .....	148
B- <i>La planification locale de l'air et de l'atmosphère</i> .....	157
a- Les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie .....	159
b- Le plan de protection de l'atmosphère (PPA).....	162
c- Le plan de déplacements urbain (PDU).....	165

Paragraphe 2 : L'implication des collectivités territoriales dans la protection de la nature et la lutte contre les nuisances .....	168
I- La planification environnementale de l'action foncière des collectivités territoriales .....	168
A- <i>L'efficacité des instruments de protection des espaces naturels</i> .....	169
1- La gestion des parcs et des forêts .....	169
a- La coexistence des parcs nationaux et régionaux .....	170
b- Les politiques forestières.....	176
2- Les politiques locales de protection et de mise en valeur des espaces spécifiques .....	181
a- La maîtrise de l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la montagne et du littoral.....	181
b- La protection des espaces naturels sensibles et la mise en valeur du paysage .....	188
B- <i>Les mesures locales de préservation des espèces</i> .....	193
1- L'organisation de la chasse et de la pêche.....	194
2- Les arrêtés préfectoraux de biotopes.....	196
C- <i>Le renforcement de la lutte locale contre l'érosion de la conservation de la biodiversité</i> .....	197
II- Les plans locaux de lutte contre les nuisances : bruit et déchets .....	203
A- <i>Les mesures locales de prévention et de gestion des déchets</i> .....	204
B- <i>Les stratégies locales de gestion du bruit</i> .....	210
CONCLUSION SECTION 1 .....	214
SECTION2 : LE VERDISSEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES .....	215
Paragraphe1 : L'intégration de l'environnement dans les documents d'urbanisme .....	215
I- L'évaluation a priori des documents d'urbanisme.....	217
A- <i>Les principes conservateurs de l'action locale</i> .....	217
B- <i>Le principe de participation à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement</i> .....	226
II- L'évaluation environnementale a posteriori.....	235
Paragraphe 2 : La prise en compte de l'environnement dans les autorisations d'urbanisme .....	238
I- L'exigence de compatibilité avec les documents locaux de planification.....	238
II- L'étude d'impact relative aux autorisations d'urbanisme .....	241
CONCLUSION SECTION 2 .....	245
CONCLUSION DU CHAPITRE II .....	246
CONCLUSION PARTIE I .....	247

PARTIE II : LES ASPECTS FINANCIERS ET TECHNIQUES DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES .....	248
CHAPITRE 1 : LE DROIT DES INSTRUMENTS ECONOMIQUES DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES .....	250
SECTION 1 : LE FINANCEMENT INTERNE DE LA GESTION LOCALE DE L'ENVIRONNEMENT .....	251
Paragraphe 1 : Le recours aux instruments fiscaux de protection locale de l'environnement .....	251
I- La diversité des mesures fiscales en faveur de la protection locale de l'environnement .....	252
A- <i>La taxation des pollutions environnementales</i> .....	252
B- <i>Les charges fiscales liées à l'utilisation des ressources environnementales</i> .....	258
II- Le plaidoyer en faveur d'une véritable fiscalité locale de l'environnement.....	267
Paragraphe 2 : Le financement croisé ou la synergie des ressources locales en faveur de la gestion de l'environnement .....	273
I- Le concept et les modalités du financement croisé de la gestion de l'environnement dans les politiques publiques .....	274
A- <i>Le concept de financement croisé de la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales</i> .....	274
B- <i>Les modalités du financement croisé dans la gestion locale de l'environnement</i> .....	280
II- L'avenir de la gestion locale de l'environnement face à la diminution des financements croisés.....	287
A- <i>La réduction des charges dans la gestion locale de l'environnement</i> .....	288
B- <i>La limitation du pouvoir financier des collectivités territoriales dans la gestion de l'environnement</i> .....	294
CONCLUSION SECTION 1 .....	302
SECTION 2 : LE FINANCEMENT EXTERNE DE LA GESTION LOCALE DE L'ENVIRONNEMENT .....	303
Paragraphe 1 : La mise à contribution financière de l'Etat dans la gestion locale de l'environnement .....	303
I- L'encadrement des incitations financières de l'Etat en matière d'environnement ...	303
A- <i>Le principe d'interdiction des aides d'Etat en matière d'environnement</i> .....	304
B- <i>La notification préalable à la Commission européenne en matière des aides d'Etat à la protection de l'environnement</i> .....	309
II- Les différentes catégories d'aide d'Etat en matière d'environnement.....	315
A- <i>Les aides d'Etat à la dépollution de l'environnement</i> .....	316
B- <i>Les aides d'Etat dans le domaine énergétique</i> .....	321



Paragraphe 2 : Les moyens complémentaires de financement en faveur de la protection locale de l'environnement.....	329
I- La contribution des fonds européens à la gestion locale de l'environnement.....	329
A- <i>Life : un instrument européen au service de la gestion locale de l'environnement...</i>	330
B- <i>L'apport des fonds structurels européens à la gestion locale de l'environnement ....</i>	337
II- Le recours à l'emprunt pour la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales .....	341
A- <i>L'autonomie de gestion de la dette locale .....</i>	342
B- <i>La réforme des conditions d'emprunt des collectivités territoriales .....</i>	348
CONCLUSION SECTION 2 .....	354
CONCLUSION DU CHAPITRE I .....	355
CHAPITRE 2 : LES ASPECTS TECHNIQUES DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES .....	356
SECTION 1 : LA LIBERTE DE CHOIX DES MODES DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES.....	357
Paragraphe 1 : La gestion autonome des services publics locaux liés à l'environnement	357
I- La distinction entre service public administratif et service public à caractère industriel et commercial.....	358
A- <i>Les critères de distinction entre service public administratif et service public à caractère industriel et commercial.....</i>	358
B- <i>L'intérêt de la distinction entre service public administratif et service public à caractère industriel et commercial.....</i>	365
II- La variété juridique des modes de gestion autonome des services publics locaux liés à l'environnement .....	370
A- <i>La gestion en régie simple ou régie directe des services publics locaux liés à l'environnement.....</i>	371
B- <i>La gestion en régie dotée de la seule autonomie financière et éventuellement de la personnalité morale .....</i>	375
Paragraphe 2 : Le partenariat public-privé dans la gestion des services publics locaux liés à l'environnement .....	379
I- L'outil contractuel au service de la protection du patrimoine environnemental .....	379
A- <i>L'extension des obligations contractuelles favorables à la protection de l'environnement.....</i>	379
B- <i>L'émergence d'un principe général de protection de l'environnement.....</i>	385
II- La diversité des outils contractuels de gestion des services publics locaux liés à l'environnement .....	391
A- <i>La gestion de l'environnement par les marchés publics locaux .....</i>	393

<i>B- Les conventions de service public et la régie intéressée au service de la gestion locale de l'environnement.....</i>	399
CONCLUSION SECTION 1 .....	405
SECTION 2 : LES OBSTACLES ET CONTROLE DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES .....	406
Paragraphe 1 : Les freins à la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales.....	406
I- L'implication relative des collectivités territoriales dans l'élaboration des normes environnementales .....	406
<i>A- L'existence d'un déficit de démocratie dans la conception des normes environnementales.....</i>	407
<i>B- L'opportunité de l'implication effective des collectivités territoriales dans la construction du droit de l'environnement .....</i>	411
II- L'ampleur des investissements en matière d'environnement.....	419
Paragraphe 2 : Le contrôle de l'effectivité des normes environnementales dans la gestion locale .....	426
I- Le contrôle administratif de la gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales.....	426
<i>A- L'anticipation des atteintes environnementales dans les politiques publiques locales .....</i>	427
<i>B- L'efficacité du contrôle du représentant de l'Etat.....</i>	433
II- La garantie juridictionnelle de gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales.....	439
<i>A- L'invocabilité des dispositions de la Charte de l'environnement .....</i>	439
<i>B- Les limites apportées à l'invocabilité de la Charte de l'environnement.....</i>	442
CONCLUSION SECTION 2 .....	454
CONCLUSION DU CHAPITRE II .....	455
CONCLUSION PARTIE II .....	456
CONCLUSION GENERALE .....	457
BIBLIOGRAPHIE GENERALE.....	466
TABLE DES MATIERES.....	536