



Le juge administratif et le droit communautaire de l'environnement

National administrative courts And Community Environmental law

France

**Réponse au
questionnaire
Answer to
The questionnaire**

**SEMINAIRE DE TRAVAIL DES CONSEILS D'ETAT ET
DES COURS ADMINISTRATIVES SUPREMES**

28 JANVIER 2008, BRUXELLES

REPONSE FRANCAISE AU QUESTIONNAIRE

**I. INFORMATION ET PARTICIPATION DU PUBLIC EN MATIERE
D'ENVIRONNEMENT**

L'application de la réglementation

L'application de ces textes, et notamment des directives communautaires, a-t-elle donné lieu à des contentieux ? Comment la jurisprudence nationale a-t-elle été amenée à préciser les concepts retenus par ces textes, compte tenu, notamment, de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes ?

Les techniques de contrôle du juge

Quel degré de contrôle le juge administratif exerce-t-il sur le respect par l'administration des obligations qui incombent en matière d'information des citoyens et de participation du public ? Autrement dit quelle part d'appréciation discrétionnaire laisse-t-il à l'administration en la matière ? Par ailleurs, lorsque le juge constate la violation d'une de ces obligations, quelle en est la sanction ?

On répondra ici en examinant successivement deux questions :

- **l'accès à l'information** environnementale, qui est traité par la directive 2003/4 du 28 janvier 2003,
- et **la participation du public** en matière d'environnement, qui fait l'objet de la directive 85/337 du 27 juin 1985, modifiée notamment par la directive 2000/35 du 26 mai 2003.

En droit français, ces deux questions sont traitées dès le livre 1^{er} du code de l'environnement, au sein du titre II intitulé « Information et participation des citoyens ».

A - L'accès à l'information en matière d'environnement

1°) Les textes

L'accès à l'information en matière d'environnement s'effectue en grande partie conformément aux règles du droit commun de l'accès aux documents administratifs, qui sont définies par la **loi du 17 juillet 1978**.

Toutefois, des dispositions spéciales renforcent le droit du public à l'information dans le domaine de l'environnement. Elles sont issues pour l'essentiel d'une **loi du 26 octobre 2005** qui a assuré la transposition complète en droit français de la directive du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

La loi du 26 octobre 2005 a inséré dans le code de l'environnement un chapitre IV du titre II, intitulé « **Droit d'accès à l'information relative à l'environnement** », qui regroupe les articles L. 124-1 à L. 124-8. L'article L. 124-1 précise que le droit d'accès aux informations environnementales s'exerce dans les conditions définies par la loi du 17 juillet 1978, sous réserve des dispositions spécifiques prévues au code de l'environnement. Ainsi l'accès aux informations environnementales s'exerce ainsi selon la procédure prévue par la loi du 17 juillet 1978. Le demandeur bénéficie en particulier de **l'intervention de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)**, autorité administrative indépendante chargée de veiller à la liberté d'accès aux documents administratifs.

L'expression « information relative à l'environnement » est définie à l'article L. 124-2, selon des termes qui reprennent très largement la définition donnée par la directive (article 2). **L'étendue et les limites du droit d'accès** sont fixées conformément à la directive :

- quant au **bénéficiaire** de la communication : « toute personne » peut faire une demande de communication d'information environnementale, sans avoir à justifier d'un intérêt ;
- quant aux **débiteurs** de l'obligation de communication : toutes les autorités publiques sont visées : non seulement l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics, mais aussi les personnes chargées d'une mission de service public en rapport avec l'environnement (article L. 124-3) ;
- quant aux **cas de dérogations** possibles : l'article L. 124-4 reprend les exceptions prévues par la directive, telles que les documents « en cours d'élaboration »
- quant aux **formes de la décision** de rejet d'une demande d'information : une telle décision doit être écrite et motivée.

En outre, au sein du titre II du livre Ier du code de l'environnement, le chapitre suivant, intitulé « Autres modes d'information », et regroupant les articles L. 125-1 L. 125-5, comporte des dispositions spécifiques prévoyant des garanties supplémentaires pour certains types d'informations environnementales. Par exemple en matière de déchets (L. 125-1) ou de risques technologiques majeurs (L. 125-2), des commissions sont créées spécialement dans le but d'informer le public d'une manière permanente (la « commission locale d'information et de surveillance » pour les déchets ; le « comité local d'information et de concertation » pour les risques dans une zone industrielle).

2°) La jurisprudence

S'agissant de la jurisprudence, deux décisions du Conseil d'Etat méritent d'être citées.

Une décision du 7 août 2007 a annulé un refus de communication d'une information environnementale fondé sur le seul fait que le **document avait un caractère préparatoire** (CE, 7 août 2007, *Association des habitants du littoral du Morbihan*, req. n° 266 668).

Par cette décision, le Conseil d'Etat a jugé **que le droit interne, dans sa version alors applicable, était contraire aux objectifs de la directive 2003/4/CE** sur la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. En effet, à l'époque des faits (antérieurement à la loi du 26 octobre 2005), la loi permettait de refuser de communiquer un document « préparatoire ». En l'espèce, l'administration avait ainsi opposé un refus à une demande de communication du procès verbal d'une commission administrative (« commission départementale des sites ») au seul motif que ce document était préparatoire d'une décision

administrative à venir. Le Conseil d'Etat a relevé que la directive 90/313/CEE du 7 juin 1990, alors en vigueur, limitait la possibilité d'opposer un refus au seul cas où la demande portait sur des documents inachevés. Le juge a annulé le refus de communication, comme étant fondé sur une disposition du droit interne contraire au droit communautaire.

Une décision du 21 novembre 2007, rendue en matière **d'organismes génétiquement modifiés (OGM)**, a conduit le Conseil d'Etat à procéder à un **renvoi préjudiciel** devant la CJCE (CE, 21 novembre 2007, *Commune de Sausheim*, req. n° 280 969).

En l'espèce, la demande de communication portait sur un document relatif à l'implantation de dissémination volontaire d'OGM. Dans ce domaine spécifique, la loi française (article L. 535-3 du code de l'environnement) prévoit expressément que le *lieu* où la dissémination est pratiquée ne peut pas être considéré comme une information confidentielle. Cette disposition transpose l'article 19 de la directive du Conseil du 23 avril 1990 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, qui prévoit des règles spécifiques de communication des documents administratifs dans ce domaine.

Le Conseil d'Etat observe d'abord que cette disposition spéciale prévaut sur le droit commun issu de la loi du 17 juillet 1978, et écarte donc les motifs de refus qui se seraient fondés sur cette dernière loi.

Il estime toutefois que l'interprétation de la notion de « lieu où la dissémination est pratiquée » peut prêter à discussion : **le « lieu » doit-il s'entendre d'une parcelle précise, ou bien d'une zone géographique plus large**, telle que la commune où intervient la dissémination ? En outre, dans l'hypothèse où le lieu devrait être entendu comme la parcelle, le juge s'interroge sur le point de savoir si une **dérogation, tenant à la protection de la sécurité publique**, pourrait être opposée à la communication des références de cette parcelle. L'arrêt *Commune de Sausheim* renvoie ces deux questions à la CJCE.

B - La participation du public en matière d'environnement

1°) Les textes

Celle-ci fait l'objet de la directive 85/337 du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, modifiée notamment par la directive 2000/35 du 26 mai 2003.

La transposition de ces directives au niveau national ne paraît pas avoir posé de difficultés. En effet, le droit français s'était déjà doté d'un système équivalent en insérant des dispositions concernant **l'étude d'impact** dans la **loi du 10 juillet 1976** sur la protection de la nature. L'objectif de cet instrument législatif était de faire précéder la réalisation de certains aménagements publics ou privés d'une étude scientifique et technique qui permette d'évaluer les conséquences des projets sur l'environnement. Le champ d'application et le régime des études d'impact sur l'environnement ont été précisés par le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976. Ces dispositions sont aujourd'hui codifiées au sein du Titre II du Livre Ier du code de l'environnement, au sein d'un chapitre II intitulé « **Evaluation environnementale** » (articles L. 122-1 à L. 122-11).

Par ailleurs, le régime des **enquêtes publiques**, ancien, permet d'associer le public aux grandes décisions relatives à des travaux et projets d'aménagements d'une certaine importance. Ce régime, modernisé et unifié par **une loi du 12 juillet 1983** (loi relative à la protection de l'environnement et à la démocratisation des enquêtes publiques, dite loi « Bouchardeau »), a été modifié à plusieurs reprises. Il est aujourd'hui prévu par le code de l'environnement, au chapitre III intitulé « **Enquêtes publiques relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement** » (articles L. 123-1 à L. 123-16).

Enfin, il faut mentionner un mécanisme original, celui de la **Commission nationale du débat public** (chapitre 1^{er} du titre II du Livre II du code de l'environnement, qui regroupe les articles L. 121-1 à L. 121-15). Cette commission est une autorité administrative indépendante, chargée d'organiser la participation du public au processus d'élaboration des grands projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national.

2°) La jurisprudence

L'application des dispositions relatives à la participation du public a donné lieu à plusieurs décisions du Conseil d'Etat.

Plusieurs décisions se sont prononcées **sur l'article 9 de la directive 85-337 du 27 juin 1985** : cet article pose l'obligation de mettre à la disposition du public une information sur les motifs et considérations qui ont fondé la décision administrative. Le Conseil d'Etat juge que ces dispositions n'imposent pas une **motivation** en la forme qui serait une condition de légalité de cette décision (CE, 2 juin 2003, *UFC Que Choisir de la Côte d'Or*, req. n° 243 215 ; ou encore, reprenant la même solution : 25 février 2005, *Association préservons l'avenir à Ours Mons Taulhac*, req. n° 248 060 ; 4 août 2006, *Comité de réflexion d'information et de lutte anti-nucléaire*, req. n° 254 948).

Une décision du 6 juin 2007 a annulé une **autorisation de démantèlement d'une centrale nucléaire** pour méconnaissance des objectifs de la directive du 27 juin 1985 (6 juin 1987, *Association Le réseau sortir du nucléaire*, requête n° 292 386). Cette décision mérite d'être plus précisément commentée.

La directive du 27 juin 1985 était bien applicable au cas d'espèce, puisque les centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires, y compris le démantèlement ou le déclassement de ces centrales ou réacteurs, sont expressément soumis à ses dispositions, en vertu des dispositions combinées de l'article 4 et de l'annexe I de la directive. Le Conseil d'Etat relève qu'aux termes du paragraphe 2 de **l'article 6** de la directive : « Les Etats membres veillent à ce que toute demande d'autorisation ainsi que les informations recueillies aux termes de l'article 5 soient mises à la disposition du public dans un délai raisonnable afin de donner au public concerné la possibilité d'exprimer son avis avant que l'autorisation ne soit délivrée ».

Les informations auxquelles renvoient ces dispositions sont celles qui, en vertu de **l'article 5** de la directive, sont fournies par le maître d'ouvrage, telles que, notamment, la description des éléments de l'environnement susceptibles d'être affectés par le projet, ou encore la description des mesures envisagées pour compenser les effets négatifs importants du projet sur l'environnement. Une étude d'impact est typiquement le genre de document qui doit être mise à la disposition du public.

En l'espèce, le démantèlement de la centrale avait bien fait l'objet d'une étude d'impact, mais mais le décret autorisant le démantèlement prévoyait seulement que celle-ci serait mise à disposition du public **postérieurement à l'autorisation**. Cette publicité, postérieure à la décision, était conforme au droit interne, et notamment à l'article R. 122-12 du code de l'environnement. Mais le Conseil d'Etat estime que ces dispositions réglementaires, par leur lacune, ne sont pas conformes aux objectifs de la directive du 27 juin 1985. Le juge sanctionne en effet la méconnaissance des objectifs d'une directive par le droit national, même si celle-ci ne résulte pas d'une disposition expresse, mais du silence du droit national (CE, Assemblée, 6 février 1998, *Tête*, recueil p.30).

Par ailleurs, le Conseil d'Etat estime que la consultation d'un « observatoire du démantèlement de la centrale », commission composée des élus, et de représentants des associations, des syndicats et de l'Etat, ne répondait pas davantage aux objectifs de la directive. Celle-ci implique en effet **la consultation du « public »** et l'information d'une telle commission ne saurait tenir lieu d'information du public. Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat a donc annulé le décret autorisant le démantèlement de la centrale nucléaire.

II - DROIT DES POLLUTIONS (L'EXEMPLE DES DECHETS ET DES INSTALLATIONS POLLUANTES)

Le droit communautaire dérivé relatif aux déchets et aux installations polluantes représente une tentative de conciliation entre croissance économique et protection de l'environnement.

Les deux principaux textes en vigueur en la matière sont, respectivement, la directive-cadre 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets (qui remplace la directive 75/442/CEE) et la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

A – L'APPLICATION DE LA REGLEMENTATION

A- 1- COMMENT S'OPERE, DANS VOTRE DROIT, LA REPARTITION DES RESPONSABILITES EN MATIERE DE REMISE EN ETAT DES SITES POLLUES ? LE CHOIX DE LA PERSONNE RESPONSABLE (EXPLOITANTS DE SITES OU DETENTEURS DE DECHETS) SOULEVE-T-IL DES DIFFICULTES ?

En France, la possibilité d'ordonner la remise en état des sites pollués se fonde essentiellement sur deux grandes lois :

- d'une part, la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (« installations classées »), aujourd'hui codifiée aux articles L. 511-1 à L. 514-20 du code de l'environnement, et
- d'autre part, la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, aujourd'hui codifiée aux articles L 541-1 à L 542-14 du même code.

Après avoir examiné dans quelles conditions l'exploitant (1) et le détenteur (2) d'installations industrielles peuvent être désignés responsables de la remise en état d'un site, on présentera l'articulation prévue entre ces deux régimes de responsabilités (3).

1- L'exploitant : personne responsable au titre de la loi relative aux installations classées :

Les textes relatifs aux installations classées visent à encadrer l'exploitation d'installations industrielles à fort potentiel de pollution en les soumettant, selon leur degré de dangerosité, soit à déclaration soit à autorisation préalables, ainsi qu'au respect de prescriptions administratives en vue d'une protection « intégrée » de l'environnement au sens large.

Ces textes assurent donc la **transposition de la directive IPPC 96/61 du 24 septembre 1996**.

1-1°) Les textes

Deux séries d'obligations ont été prévues par ces textes pour que la remise en l'état des sites.

→ En premier lieu, pendant l'exploitation de l'installation, le préfet¹ peut imposer à l'exploitant (en titre ou, à défaut, l'exploitant en fait) **des prescriptions rendues nécessaires en vue de protéger l'environnement, et notamment la remise en état** en cas d'altération avérée de l'état du sol ou du sous sol (articles L. 512-7 et L. 512-12 du code de l'environnement).

→ En second lieu, lors de la cessation d'exploitation de l'installation, les articles L. 512-17 et R.512-74 à R. 512-80 du code de l'environnement prévoient que l'exploitant (en titre ou en fait) a, une **véritable obligation de remise en état des terrains industriels** sur lesquels ont placées les installations classées².

⇒ **L'exploitant** est donc la personne responsable de la remise en état des sites.

1-2°) La jurisprudence

Le Conseil d'Etat a été confronté à quatre séries de difficultés.

- Un **premier problème** peut se poser quant à la détermination de la personne ayant la qualité d'exploitant, notamment **en cas de transformation des personnes morales exploitantes**.

- La **responsabilité des actionnaires** ne peut pas être recherchée par l'administration, en lieu et place de l'exploitant, en vertu du **principe d'autonomie des personnes morales** (à l'exception de trois hypothèses très particulières : immixtion des actionnaires dans l'activité de la société exploitante - liens particuliers et contrôle de l'activité conduite sur le site par les actionnaires ; fraude des actionnaires ; et fictivité de la société exploitante).

- Cependant, le Conseil d'Etat considère qu'une **opération de fusion-absorption** a pour effet de **transférer** la qualité d'exploitant à la société absorbante, lorsque l'absorption est intégrale et qu'elle est opérée sans liquidation ni scission de la société exploitante absorbée (*CE 10 janvier 2005, Sté Sofiservice, req. n°252307* et les conclusions du commissaire du gouvernement).

¹ Le préfet est l'autorité administrative départementale chargée de veiller au respect de ce dispositif juridique.

² S'agissant du contenu de l'obligation de remise en état, l'article L. 512-17 du code de l'environnement dispose: *“Lorsque l'installation est mise à l'arrêt définitif, son exploitant place son site dans un état tel qu'il ne puisse porter atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 et qu'il permette un usage futur du site déterminé conjointement avec le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme et, s'il ne s'agit pas de l'exploitant, le propriétaire du terrain sur lequel est sise l'installation.”*

- Une **deuxième difficulté** concernant la désignation de la personne responsable de la remise en état des sols apparaît **en cas de succession de plusieurs exploitants d'installations situées sur un même site industriel**. Il convient de distinguer selon que ces exploitants exerçait ou non la même activité.

- En cas de succession d'exploitants exerçant une même activité sur un site donné, l'obligation de remise en état du site pèse en principe sur le **dernier exploitant régulier** de l'installation, peu important que les pollutions constatées résultent de sa propre activité ou de celle de son ou ses prédécesseurs³ (*CE 11 avr. 1986, Ministre de l'environnement c/ Sté des produits chimiques Ugine-Kuhlman, req. N° 62234 ; CE 20 mars 1991, SARL Rodanet, req. N° 83776*).

- En revanche, en cas de succession d'exploitants exerçant des activités distinctes sur un même site, **chaque exploitant** est tenu de procéder aux mesures de réhabilitation **qui se rattachent** directement à son activité, conformément au principe pollueur-payeur.

- Une **troisième difficulté** est **tirée de la conclusion de contrats confiant la remise en état du site à un tiers**.

La jurisprudence considère que l'**exploitant** reste la personne responsable, les accords privés conclu par ce dernier étant inopposables à l'administration (*CE 24 mars 1978, Sté le Quinoléïne et ses dérivés, req. N° 01291*).

- Une **quatrième difficulté** apparaît **en cas d'impossibilité de faire assurer la remise en état par l'exploitant**.

Sont ici visés plusieurs cas : l'insolvabilité ou la disparition de l'exploitant, ou encore la survenance de la prescription trentenaire de la responsabilité de l'exploitant, laquelle a été reconnue récemment par le Conseil d'Etat (*CE 8 juill. 2005, Sté Alusuisse-Lonza-France, req. N° 247976*) (en phase avec la jurisprudence communautaire qui exclut les situations d'imprescriptibilité – *CJCE 24 sept. 2002, aff. C-74/00 P. Falck SPA et a. c/ Commission-* et avec l'article 17 de la directive du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale).

Dans une telle hypothèse, il revient à l'**Etat** de procéder à sa charge aux mesures de réhabilitation nécessaires à l'impératif de protection de l'environnement (incluant la santé et la sécurité du public).

Reste que la responsabilité du détenteur d'une installation classée ou d'un terrain industriel ayant la qualité de déchet également peut être recherchée sur le fondement de la législation relative aux déchets.

2 - Le détenteur : personne responsable au titre de la législation sur les déchets :

- A titre liminaire, il convient de préciser que la question s'est posée de savoir si le préfet pouvait, **sur le fondement de la loi relative aux installations classées**, rechercher la responsabilité non pas de l'exploitant mais du **détenteur** d'une installation classée, dans les hypothèses où celle de l'exploitant ne pouvait être mise en cause.

- En effet, l'article L. 511-1 du code de l'environnement, qui fixe le champ d'application de la législation relative aux installations classées, vise les installations exploitées « ou détenues » par toute personne.

³ "Sites et sols pollués", J.P. BOIVIN et J. RICOURS, 2005 (Le Moniteur).

Par détenteur il faudrait alors comprendre une notion plus large que celle l'exploitant, englobant notamment le propriétaire du terrain sur lequel l'installations classée est assise.

- Néanmoins, l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 juillet 2005 *Sté Alusuisse-Lonza-France* précité, a jugé que **la responsabilité de la remise en état au titre de la loi sur les installations classées incombe seulement à l'exploitant** (ou à ses ayants droit ou ceux qui lui ont succédé), peu important que ce dernier ne puisse remplir ses obligations ou qu'il bénéficie de la prescription trentenaire.

Il en résulte que **le préfet ne peut faire peser sur le propriétaire d'un site, en sa qualité de détenteur, la charge financière de la remise en état sur le fondement de la législation relative aux installations classées**⁴.

• Toutefois, pour sa part, **la législation relative aux déchets**, qui transpose la directive-cadre 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets, permet d'imposer au « détenteur » d'une installation classée ou d'un terrain industriel ayant la qualité de déchet une telle prise en charge financière.

- En effet, l'article L. 541-3 du code de l'environnement confère à l'autorité administrative (le **maire**) des pouvoirs de police spéciale lui permettant **de faire peser sur le producteur ou le détenteur de déchets la charge financière de mesures de réhabilitation, lorsque ces déchets sont à l'origine de la pollution** et qu'il n'ont pas été éliminés conformément à la réglementation⁵.

→ Or **une installation classée** peut comporter des déchets. En outre, la Cour de Justice des Communautés Européenne, dans ses décisions du 7 septembre 2004 (*Ministère public c/ Paul Van de Wall*, aff. n° C-1/03) et du 10 mai 2007 (*Thames Water Utilities Ltd*, aff. n° C-252/05), a jugé **qu'un sol pollué et des eaux usées peuvent être qualifiés de déchets**. Dès lors, dans le cadre de cette jurisprudence de la CJCE, le maire pourrait faire procéder d'office à la dépollution des terres ou eaux contaminées d'un site industriel, **aux frais de leur détenteur**, c'est-à-dire de l'exploitant de l'installation classée ou du propriétaire de cette installation ou du terrain pollué.

Conclusion : Il résulte des deux lois relatives aux installations classées et aux déchets un **double dispositif juridique de remise en état qui, du fait d'objectifs distincts, aboutit à la création de régimes de responsabilité concurrents**. La question de l'articulation de ces deux régimes se pose donc.

3- L'articulation des régimes de responsabilité prévus au titre de la loi sur les installations classées et de la loi relative aux déchets :

La question qui s'est posée est de savoir si, d'une part, le maire est compétent pour prescrire la prise en charge d'une dépollution au propriétaire d'une installation ou d'un site, alors que le préfet peut enjoindre l'exploitant de l'installation située sur ce site d'exécuter son obligation de remise en état, et, d'autre part, si ces compétences sont interchangeable.

⁴ Il convient toutefois de préciser que certaines cours administratives d'appel ont continué de maintenir une position contraire (e.g., *CAA Bordeaux*, 2 mai 2006, n° 2BX01828).

⁵ L'article L. 541-3 du code de l'environnement prévoit qu'en cas de pollution des sols, de risque de pollution des sols, ou lorsque des déchets sont abandonnés, déposés ou traités non conformément à la réglementation, l'autorité titulaire du pouvoir de police (le maire) peut, après mise en demeure, assurer d'office l'exécution des travaux nécessaires aux frais du responsable.

- La jurisprudence considère que les deux régimes (installations classées et déchets) ayant des champs d'application et des objectifs distincts, ils ont vocation à **s'appliquer cumulativement** (CE 18 novembre 1998, M. Jaeger, req. n° 161612 ; CE 11 janvier 2007, Ministère de l'écologie et du développement durable c/ Sté Barbazanges Tr Ouest, req. n° 287674 ; CE 13 juillet 2007, Cne de Taverny, req. n° 293210).

Néanmoins, la jurisprudence prévoit une répartition claire de compétence entre le préfet et le maire :

- **le préfet ne peut en principe imposer que des mesures prévues par la loi sur les installations classées ;**
- **et, réciproquement,** le maire n'a compétence que pour prescrire des mesures en application de la loi relative aux déchets (CE 17 novembre 2004, Sté générale d'archives, req. n° 252514).

Seule la situation de carence du maire pourra permettre au préfet de se substituer à ce dernier pour prendre des mesures en matière d'élimination des déchets (CE 11 janvier 2007, Ministère de l'écologie et du développement durable c/ Sté Barbazanges Tr Ouest, req. n° 287674).

A-2- EN OUTRE, EST-IL POSSIBLE DE METTRE EN CAUSE LA RESPONSABILITE DES AUTORITES PUBLIQUES CHARGEES DE L'APPLICATION DE LA REGLEMENTATION, DANS LE CAS OU ELLES N'ONT PAS SUFFISAMMENT EXERCE LEUR POUVOIR DE SURVEILLANCE ET DE CONTROLE DES INDUSTRIELS ?

Le droit français ne prévoit pas de régime de responsabilité spéciale de l'administration pour carence dans l'exercice des pouvoirs qu'elle tient en droit de l'environnement.

Le juge applique ainsi les **règles de droit commun de la responsabilité administrative**.

Ce droit, qui est de nature jurisprudentielle, a pour objectif la **réparation par équivalent** (attribution de dommages et intérêt) d'un préjudice causé par un fait de l'administration.

Il n'est donc pas « sanctionnateur » mais réparateur.

Pour que la responsabilité d'une personne publique soit mise en cause, trois conditions doivent être réunies.

- En premier lieu, le **fait de l'administration** doit, en principe, être **constitutif d'une faute**.
- En second lieu, le demandeur doit prouver qu'il a subi **un préjudice** certain, qui peut être de nature physique ou morale, et peut également consister en la perte d'une chance sérieuse.
- Enfin, ce préjudice doit être rattaché à la faute de l'administration par un **lien de causalité** directe.
- A quoi il faut ajouter que des **exonérations** de responsabilité existent, telles que l'existence de causes étrangère qui peuvent être le fait d'un tiers, le comportement de la victime elle-même ou un élément de force majeure.

1- Ainsi, la responsabilité de l'Etat peut être engagée en raison de l'absence d'exercice de ses pouvoirs tirés de la loi sur les installations classées.

Le juge administratif retient en effet la responsabilité totale ou partielle de l'Etat, en cas de carence fautive du préfet dans l'exercice des pouvoirs qu'il tient de cette législation.

- En effet, l'article L. 514-1 du code de l'environnement fait peser sur le préfet une **obligation de mettre en demeure l'exploitant** de régulariser sa situation, lorsque celui-ci ne respecte pas ses obligations légales ou réglementaires, ou les prescriptions individuelles qui lui sont imposées.

- Il en résulte que **le refus de la part du préfet d'adresser une telle mise en demeure est constitutif d'une faute** de nature à engager la responsabilité de l'administration.

→ Il en va notamment ainsi lorsque le préfet a manqué à son obligation d'assurer le respect des prescriptions de fonctionnement imposées à une installation (e.g., *CE 11 juillet 1986, Secrétaire d'Etat chargé de l'environnement c/ Michallon, req. n° 61719* ; *CE 5 juill. 2004, Lescure, req. 243801*), ou a laissé fonctionner une installation sans autorisation ni déclaration requise (*CE 10 oct. 1969, Min. aménag. Territoire c/ Arnaud*).

- Il en va de même **lorsque le préfet n'a pas suffisamment agi** (*CE 13 juillet 2007, Cne de Taverny, req. n° 293210*).

2- De même, il est possible d'engager **la responsabilité de la commune pour carence en matière d'élimination des déchets**, lorsque cette carence est constitutive d'une faute.

La jurisprudence offre peu d'illustrations de cette possibilité. Une décision du Conseil d'Etat illustre toutefois l'hypothèse où la carence de la commune est regardée comme une faute de nature à atténuer la responsabilité de l'Etat. En effet, la **faute de la victime** peut exonérer totalement ou partiellement l'autorité administrative en cause de sa responsabilité.

Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé que la carence du maire à ne pas informer le préfet de manquements graves et répétés à la législation sur les installations classées dont il avait connaissance constitue une faute de nature à exonérer partiellement la responsabilité du préfet, en raison de sa propre carence dans l'exercice des pouvoirs qu'il tient de la loi sur les installations classées (*CE 13 juillet 2007, Cne de Taverny, req. n° 293210, précité*). Cet arrêt tire les conséquences de la décision du 11 janvier 2007 (*Ministère de l'écologie et du développement durable c/ Sté Barbazanges Tr Ouest*) précité, par laquelle le Conseil d'Etat a confirmé les pouvoirs de police spéciaux du maire pour prendre des mesures d'élimination des déchets polluant les sites et sols malgré l'intervention du préfet. Il souligne en effet indirectement la part de responsabilité assumée par la commune en cas d'inaction du maire.

B – LES TECHNIQUES DE CONTROLE DU JUGE

B-1- QUELLE EST L'ETENDUE DES POUVOIRS DU JUGE SAISI D'UN LITIGE PORTANT SUR L'APPLICATION DE L'UNE OU L'AUTRE DE CES REGLEMENTATIONS ?

Les litiges relatifs aux décisions individuelles relatives à la remise en état prises en application de la législation sur les installations classées relèvent d'un **contentieux spécial dit « de pleine juridiction »** (article L. 514-6 du code de l'environnement).

Cette catégorie de contentieux a pour particularité de conférer **au juge administratif des pouvoirs très étendus**.

En effet, ce dernier peut, outre **l'annulation** de la décision attaquée, **se substituer à l'administration** et exercer tous les pouvoirs dont dispose cette dernière.

- A ce titre, le juge administratif est compétent pour prononcer un certain nombre de mesures destinées **directement à l'exploitant**.

→ Il peut **réformer un arrêté d'autorisation ou un récépissé de déclaration**, par exemple en atténuant des prescriptions qui lui paraissent excessives ou non justifiées.

→ Il peut **imposer** aux exploitants **des prescriptions complémentaires** nécessaires à la protection de l'environnement (*CE, 11 décembre 1987, SARL Sodérapor, req. n°73.570*).

- Toutefois, le juge des installations classées peut se limiter à adresser des injonctions à l'administration, en particulier lorsque le choix des prescriptions applicables soulève des difficultés pratiques⁶,

→ Il peut en effet adresser à cette dernière des **injonctions de faire** dans un délai déterminé et selon les modalités qu'il prescrit.

Par exemple, il peut ordonner au préfet de **compléter les prescriptions** de fonctionnement prévues dans l'arrêté d'autorisation (*CE 27 janvier 1978, Cadoux, req. n° 90137*), ou encore de **délivrer, dans un certain délai, l'autorisation** d'exploiter demandée (*TA Grenoble, 16 février 2000, Sté Mermier, req. n° 982042*).

En outre, il faut préciser qu'en matière de plein contentieux, le juge se prononce au regard des circonstances de fait et des règles de fonds applicables **au jour où il statue** (alors qu'il tient compte des règles de procédures en vigueur à la date où la décision administrative a été prise).

B-2- EXISTE-T-IL DEVANT LE JUGE DES REGLES DE PROCEDURE ET DE PREUVE OU DES METHODES D'ETABLISSEMENT DES FAITS SPECIFIQUES A CES MATIERES, COMPTE TENU NOTAMMENT DE LEUR TECHNICITE PARTICULIERE ?

Il n'existe pas de procédure ni moyen de preuve spécifiques au contentieux relatif à la remise en état de sites industriels pollués. Le juge administratif applique donc, dans ce domaine, **les règles de droit commun**.

- En principe, il appartient à chacune des parties d'apporter, par tout moyen, la preuve des faits qu'elle invoque.

- Néanmoins, le juge administratif peut prendre des **mesures d'instruction, dont certaines sont particulièrement utilisées dans le domaine de l'environnement** :

- Il peut ordonner aux parties de fournir dans un délai déterminé, des explications ou des documents.
- Il peut également procéder à la vérification de documents administratifs, à **la visite des lieux** (article R. 622-1 et suivants du code de justice administrative) (pour apprécier la gêne provoquée par l'atelier de chaudronnerie d'un collège technique : *CE 20 février 1969, Warembourg, rec. CE 1969, p. 72*).
- Il peut en outre ordonner une **expertise**, d'office ou à la demande d'une partie, par jugement avant dire droit (article R. 621-1 du code de justice administrative). Le recours à l'expertise est fréquent, par exemple pour déterminer les causes d'un dommage et les mesures propres à en prévenir l'aggravation, en assurer la réparation et évaluer le coût de ces mesures (*CE, 24 mars 1989, Hours, Rec. 1989, p. 862*).

- L'ensemble de ces mesures peut-être demandé par les parties par la voie d'une **procédure spéciale de référé** dit « référé instruction » (article R. 532-1 *alinea* 1^{er} du code de justice administrative), dès lors qu'elles sont utiles pour le règlement u litige principal en cours.

C – QUESTION OUVERTE

EN DEHORS DES DEUX QUESTIONS PRECEDENTES, VOTRE JURIDICTION A-T-ELLE RENDU D'AUTRES DECISIONS, RELATIVES AU DROIT DES DECHETS OU DES INSTALLATIONS POLLUANTES, MERITANT D'ETRE SIGNALEES ? POUVEZ-VOUS RESUMER CES DECISIONS EN QUELQUES LIGNES ?

⁶ En particulier, le juge administratif est confronté à une importante complexification des normes techniques à maîtriser, et des études réalisées (études détaillées des risques pour les mesures de remise en état, études d'impact pour les arrêtés d'autorisation).

L'arrêt du Conseil d'Etat concernant l'élimination du porte-avion français le Clémenceau, rendu le 15 février 2006⁷, constitue une **récente illustration de l'application par le juge administratif français du droit communautaire et de sa jurisprudence en matière de qualification et de transfert de déchets.**

Dans cette procédure, la suspension de l'autorisation d'exporter en Inde un ancien porte-avions, en vue de son désamiantage, était demandée devant le conseil d'Etat (statuant en appel) par la voie du référé.

La question principale qui se posait était celle de savoir **si le Clémenceau devait être qualifié de déchet et, par conséquent, si son exportation en Inde pouvait être autorisée** au titre du règlement n°259/93 CEE modifié du 1er février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne.

- Sur le premier point, l'administration française avait refusé de considérer le Clémenceau comme **un déchet**.

Toutefois, le Conseil d'Etat a fait **application de la jurisprudence communautaire**, selon laquelle l'acte de se défaire ne se restreint pas au seul abandon des matières ou substances concernées (*CJCE, 28 mars 1990, aff. Jointes C-206-207/88, Vessoso et Zaneth, CJCE 28 mars 1990, aff. C-389/88, Zanetti*) et doivent être considérés comme déchets des matières usées susceptibles de valorisation économique, tant qu'elles n'ont pas fait l'objet d'un traitement en vue de leur régénération ou de leur recyclage et alors même que leurs détenteurs auraient l'intention de les céder en vue de leur vente (*CE ass., 13 mai 1983, SA Moline, Rec 1983, p. 191*)⁸.

En l'espèce, l'Etat se défaisant du porte-avions, ce dernier devait être qualifié de déchet, quand bien – même il était destiné à être racheté en vue d'une valorisation partielle.

- En outre, le Conseil d'Etat a suivi la jurisprudence de la CJCE, selon laquelle en cas d'opération mixte de valorisation et d'élimination, le régime le plus stricte devait s'appliquer, à savoir en l'espèce, celui de l'élimination (*CJCE 27 février 2003, aff. C-307/00 à C-311/00*). L'exportation d'un déchet en vue de son élimination étant interdite par le règlement du 1^{er} février 1993, l'exportation du Clémenceau, qui était de nature mixte, était interdite.

Ainsi, c'est en se fondant sur la méconnaissance du droit communautaire que le Conseil d'Etat a suspendu la décision d'exportation du porte-avions.

⁷ CE, Association Ban Asbestos France et autres, req. n°288801,288811.

⁸ "Le Clémenceau: jusqu'où l'Etat français aura tenté d'éluder la législation sur les déchets, F. BRAUD et A. MOUSTARDIER, Environnement n°3, Mars 2006, Etude 5.