



La modernisation du droit de l'environnement a pour objectif de donner un cadre de règles favorable à un véritable développement durable : un niveau élevé de protection de l'environnement, facteur de développement économique et social. Or le droit de l'environnement subit aujourd'hui des critiques.

La première étape des états généraux vise, d'ici au 25 juin 2013, à établir un diagnostic des qualités et des défauts du droit de l'environnement et à identifier les axes prioritaires de réforme qui devront, dans une seconde étape, faire l'objet d'un travail d'approfondissement en vue de leur mise en œuvre.

Vous êtes invité à participer à ces états généraux.

Pour faciliter le recueil et l'exploitation de votre contribution à la première étape des états généraux, le questionnaire qui suit vous est proposé.

Vous pouvez ne répondre qu'à certaines questions, aborder d'autres points que ceux identifiés, et joindre des documents.

L'illustration par des exemples concrets et la comparaison avec des règles ou pratiques existant à l'étranger seront très utiles.

**Nous vous remercions de retourner vos réponses à ce questionnaire d'ici au 9 juin 2013** sur la boîte fonctionnelle [contributions-egmde@developpement-durable.gouv.fr](mailto:contributions-egmde@developpement-durable.gouv.fr), en renvoyant ce fichier word.

Pour plus d'information sur les états généraux : [www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr).

Pour nous contacter : [contacts-egmde@developpement-durable.gouv.fr](mailto:contacts-egmde@developpement-durable.gouv.fr).

Nous vous remercions de votre contribution à la modernisation du droit de l'environnement.

*Le comité de pilotage  
des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement*

## **Identification**

Votre identification est nécessaire pour le traitement de votre contribution par le comité de pilotage des états généraux.

La synthèse des contributions rendue publique préservera l'anonymat.

Vous pouvez exercer votre droit d'accès et de rectification auprès de [contacts-egmde@developpement-durable.gouv.fr](mailto:contacts-egmde@developpement-durable.gouv.fr)

**1. Vous contribuez en tant que :**

Association de Loi 1901, agréée au titre de la protection de l'environnement

**2. Nom, prénom ou raison sociale :**

Comité français de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN)  
26, Rue Geoffroy Saint-Hilaire  
75005 Paris- France  
Site Internet : [www.uicn.fr](http://www.uicn.fr)

**3. Courriel / adresse postale :**

Point focal : Florence CLAP  
Chargée de Programme 'Politiques de la Biodiversité'  
Ligne directe 01 40 79 38 58 email : [florence.clap@uicn.fr](mailto:florence.clap@uicn.fr)

### **Contributeurs :**

L'UICN France représente le réseau des 55 organismes publics et associatifs membres de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature en France, et rassemble un réseau de plus de 250 experts.

Ces réponses au questionnaire sont le fruit de réflexions de plusieurs dizaines d'experts, (agissant Intuitu personæ), de la Commission Droit et Politiques environnementales de l'UICN France, présidée par Sébastien Mabile (avocat), et notamment de Séverine Borderon (juriste – doctorante Unice), Lucien Chabason (IDDRI, Plan Bleu pour la Méditerranée) Sophie Heyd (juriste à l'ATEN), Sandrine Maljean-Dubois (Directrice de recherches au CNRS – Directrice du CERIC (Centre d'Etudes et de Recherches Internationales et Communautaires), Jean-Philippe Rivaud (Magistrat), Florent Romagoux (Juriste à l'ONF) et Sabine Saint-Germain (Magistrat).

## **I - QUESTIONS D'ORDRE GENERAL SUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT**

**4. Le droit de l'environnement est-il suffisamment efficace pour protéger l'environnement, la santé publique et la qualité de vie ?**

Le corpus de règles en droit de l'environnement est complet.

Cependant, le droit de l'environnement n'est pas suffisamment efficace. Il ne permet pas de réduire aujourd'hui les principales sources de pollution, notamment celles ayant des impacts sur la santé humaine, ni le processus d'artificialisation des sols, de perte et d'érosion de la biodiversité.

**L'inefficacité du droit de l'environnement** résulte de plusieurs facteurs :

- **Les normes environnementales sont souvent très techniques, complexes, et parfois illisibles.** Le corpus juridique rassemble ainsi plus de 300 traités internationaux, des dizaines de directives communautaires et des milliers de normes internes réparties dans plus de 15 codes différents. Le droit de l'environnement souffre ainsi d'un manque de cohérence dans sa rédaction. En raison de cette complexité et technicité certaines normes sont mal formulées ou peu adaptées à leur enjeu (c'est à dire que même parfaitement appliquées elles ne résoudraient rien).
- **La mise en œuvre des normes environnementales se heurte au manque de moyens** des administrations et des juridictions concernées. Les personnels qualifiés pour contrôler la mise en œuvre des normes sont parfois trop peu nombreux (ex : police de la publicité enseignes et pré-enseignes), ou pas assez formés et sensibilisés (ex : politique pénale en matière d'espèces protégées). Les sanctions sont souvent trop peu dissuasives.
- La mise en œuvre des normes environnementales, parfois perçues comme un frein au développement, se heurte au **manque de volonté politique**, tant au niveau national que local. Ce manque de volonté politique fait écho à une sensibilisation insuffisante aux enjeux environnementaux, qui ne favorise pas la compréhension de la norme en termes d'objectifs.
- Un autre frein à l'efficacité du droit de l'environnement concerne la **question culturelle**. En effet, on constate que « la petite délinquance de l'environnement » sévit parce que les autorités politiques et judiciaires considèrent qu'il y a des choses plus importantes à traiter. L'environnement n'est jamais considéré comme prioritaire dans les politiques pénales locales et nationale, et est considéré comme un luxe et donc traité après coup.
- Enfin, le **droit de l'environnement** est un droit de compromis, un **droit souvent négocié dont le résultat dépend de la balance des intérêts économiques, sociaux, et environnementaux**. Les principes fondateurs du droit de l'environnement, comme le développement durable, suggèrent d'ailleurs d'eux-mêmes cette mise en balance et donc, offrent dès l'origine, l'occasion d'un déséquilibre vers un autre intérêt que celui de protéger l'environnement, la santé publique et la qualité de vie. Les lobbys économiques étant encore souvent dominants, le déséquilibre aura tendance à pencher en faveur de leurs intérêts. L'efficacité du droit de l'environnement semble alors être aléatoire et propre à chaque branche du droit. Concernant la santé publique, par exemple, les affaires du sang contaminé, de l'amiante, du Bisphenol A, des pesticides montrent bien que c'est le déséquilibre vers un intérêt (souvent économique) au détriment des autres intérêts, qui a mené à ces catastrophes sanitaires. L'expérimentation, l'innovation, la recherche, la productivité étant souvent liées à de forts enjeux économiques, leur poids dans la balance est indéniable.

5. Le droit de l'environnement a-t-il des conséquences positives ou négatives pour le développement économique et social ? Lesquelles ?

Le droit de l'environnement, contrairement à ce que beaucoup soutiennent (cf: le récent et édifiant rapport Lambert / Boulard sur l'inflation normative), ne constitue d'abord pas un frein au développement économique. L'artificialisation du territoire et le développement des projets d'aménagements en témoignent. La France est l'un des pays d'Europe qui dispose de la plus forte concentration de centres commerciaux, des montagnes les plus équipées en remontées mécaniques et du nombre le plus important de places de navires dans les ports de plaisance.

En revanche, le droit de l'environnement a des conséquences positives sur le développement économique et social : il permet aux industriels et aux aménageurs d'inscrire leurs activités dans un cadre juridique défini, d'améliorer leurs pratiques et d'éviter des dommages et catastrophes sanitaires ou environnementales, ainsi que de structurer leur responsabilité sociale et environnementale.

Plus largement, **les normes environnementales ont des conséquences positives sur le développement économique, social et humain.**

**Certaines sont directement mesurables**, comme les emplois créés dans les nombreux bureaux d'études spécialisés dans la réalisation des études d'impacts, au sein des collectivités et associations chargés de la gestion des milieux naturels, en matière de génie écologique et civil, de nouvelles filières et techniques agricoles (permaculture) ou touristiques.

**D'autres sont moins directement et immédiatement mesurables**, notamment les conséquences des normes environnementales sur la santé (qui pourtant sont considérables) ou pour prévenir les catastrophes écologiques (pollutions, réchauffement climatique...).

Une interprétation trop stricte ou trop différenciée de la norme environnementale est cependant susceptible d'avoir des conséquences négatives, et d'être source d'instabilité juridique. Par exemple, en matière forestière, l'assimilation de l'exploitation du bois à une activité commerciale, interdite dans les cœurs de parcs nationaux (CAA Lyon, 17 juin 2010, FRAPNA), a des conséquences négatives sur une activité économique durable.

Enfin, il est important de préciser que le **droit de l'environnement est transversal** et s'applique à presque tous les domaines de notre société. De ce fait, l'intégration du droit de l'environnement dans un domaine particulier, provoque un bouleversement qui rompt l'équilibre existant. Ce bouleversement est alors initialement considéré comme négatif pour les usagers de ce domaine. En revanche, après un temps d'adaptation et d'acceptation de la mesure environnementale, chacun saura agir afin de trouver, à termes, un moyen d'en tirer profit.

## 6. Quels devraient être les axes prioritaires de modernisation du droit de l'environnement ?

Le droit de l'environnement s'est construit de manière empirique, par strates successives, si bien que ses principes fondateurs ont été concrétisés que récemment (Charte de l'environnement). Il est par nature transversal, ses sources relevant à la fois du niveau international, communautaire et interne, du droit public et du droit privé.

Aujourd'hui, les normes environnementales relèvent de plus de 300 traités internationaux et sont éparpillées au sein de nombreux codes (environnement, urbanisme, transports, énergie, minier, forestier, pénal, code rural et de la pêche maritime...).

Les réformes récentes (urbanisme, lois Grenelle, ordonnance sur les polices de l'environnement...) n'ont pas permis d'améliorer la visibilité et la cohérence du droit de l'environnement, dont le défaut participe à son inefficacité.

L'UICN France partage donc le constat sur la nécessité de moderniser un droit complexe. Cependant, les marges de manœuvres sont limitées par l'importance des directives communautaires dont les modalités de transposition sont encadrées.

Néanmoins, à l'heure où les menaces environnementales sont plus que jamais graves et urgentes, produisant des conséquences parfois irréversibles, cette réforme ne doit pas se faire au détriment des exigences environnementales, mais doit, au contraire, être l'occasion de renforcer les protections et de valoriser la qualité environnementale de nos territoires. Le risque d'une régression de la protection de l'environnement en simplifiant, modifiant ou abrogeant le droit positif existant est bien réel. Ce n'est pas faire preuve d'immobilisme ou de conservatisme que de s'assurer d'une telle autolimitation, ce n'est pas un repli sur le passé, mais bien au contraire, une assurance sur l'avenir. Nous rappelons à cet effet que le Congrès mondial de la nature, réuni à Jeju, République de Corée, en septembre 2012, a adopté une motion demandant aux gouvernements de chaque pays de reconnaître l'importance du principe de non-régression dans la politique et le droit de l'environnement pour atteindre les objectifs de développement durable. La démarche de simplification engagée ne doit pas aboutir à une dérèglementation. Elle doit au contraire aboutir à une plus-value, une additionnalité en faveur de l'environnement.

**L'UICN France souhaite que préalablement à la réforme à venir du droit de l'environnement, le gouvernement s'engage sur ce principe de non-régression, principe fondamental pour maintenir l'avancement de la société vers cette environnementalisation, qui pourrait ensuite être consacré par la loi.**

Une fois ce préalable posé, les axes prioritaires de réforme pourraient être les suivants :

- **Un axe de simplification** à travers une réécriture du code de l'environnement qui éviterait à recourir au système épuisant des renvois, et qui se fonderait sur les principes fondateurs consacrés par la Charte de l'environnement. En matière d'espèces protégées, une démarche simplificatrice pourrait consister à inverser les listes d'espèces, en considérant, par principe, que « toutes les espèces sont protégées », à l'exception « des espèces de gibiers ou des espèces dites nuisibles » qui feraient

l'objet de listes. Ces dernières devant être régulièrement rediscutées au vu des avancées des connaissances scientifiques.

- **Un axe de rationalisation** des outils, des procédures et des administrations compétentes. L'intégration des procédures DUP / loi sur l'eau / espèces protégées au sein d'une DUP et d'un guichet « unique » constituerait une démarche de rationalisation dans un objectif de renforcement de l'effectivité des normes.
- **Un axe d'intégration** de l'environnement dans l'ensemble des autres branches du droit, à travers un décloisonnement du droit de l'environnement. La préservation de la biodiversité et la protection de la santé doivent être consacrées comme des préalables à toute autorisation, qu'elle relève du droit minier, du droit de l'urbanisme ou du droit des transports. Cependant, cette intégration / décloisonnement ne doit pas se limiter à des rapports « mous » de « prise en compte » mais se traduire par de véritables « opposabilités / compatibilités » avec les normes environnementales.

Cette modernisation du droit de l'environnement doit aussi être l'occasion d'abroger ou de réformer les normes ayant un effet néfaste sur la biodiversité, notamment fiscales, et de promouvoir de nouvelles règles incitatives en faveur de la conservation et de l'utilisation durable des ressources naturelles, dans le cadre de la mise en œuvre de l'objectif 3 d'Aichi figurant dans le plan stratégique de la Convention pour la diversité biologique 2011-2020.

Enfin, il semble que cette réforme peut aussi être l'occasion de mener une réflexion sur la prise en compte du vivant par le droit. Par exemple, il est facile de constater les limites actuelles, compte tenu du statut attribué aux espèces sauvages, qui diluent les responsabilités notamment en cas de dommage ou problèmes sanitaires.

## **II – QUEL TYPE DE RÈGLES FAUT-IL ?**

7. Quel mode d'action doit être selon vous privilégié (réglementation, incitations financières ou fiscales, contractualisation, engagements volontaires, régulation...) ? Faut-il différencier le type d'instrument selon les domaines ?

Tous ces outils ne sont pas exclusifs les uns des autres, bien au contraire, ils sont complémentaires et doivent tous être utilisés selon des modalités et des cas précis pour assurer une meilleure protection de l'environnement en garantissant un développement économique et social équilibré. Tout dépend de l'objectif du mode d'action envisagé et des personnes à qui il s'adresse.

**Si le mode d'action envisagé vise à « geler » un espace ou une pratique**, l'outil réglementaire reste souvent le plus adapté. Il l'est par exemple en matière de protection d'espèces menacées ou d'espaces naturels sensibles tels que les cœurs de parcs nationaux ou les réserves naturelles. Le règlement permet, à travers l'interdiction, de conserver l'intégrité du milieu naturel. En matière de pêche maritime, l'interdiction de certains modes de pêche passe aussi nécessairement par le règlement.



**Si en revanche le mode d'action envisagé vise à faire évoluer un comportement ou une pratique**, l'outil contractuel (contrats Natura 2000 en matière agricole) peut être adapté. Il nécessite néanmoins des moyens plus importants, à la fois en terme de suivi, d'évaluation et d'accompagnement. Il doit par ailleurs être associé à une communication / sensibilisation préalable.

**Si le mode d'action envisagé vise à faire évoluer des pratiques industrielles ou commerciales**, les incitations financières et fiscales peuvent également être adaptées, sous réserve cependant qu'elles soient réellement incitatives ou dissuasives et qu'elles permettent de créer les conditions favorables à l'évolution d'un marché économique. Les incitations financières ou fiscales ont pour effet d'accélérer le processus d'acceptation du droit de l'environnement. Elles semblent nécessaires si l'on veut un changement et une adaptation rapides aux nouvelles exigences.

Le respect des normes environnementales nécessitant le plus souvent une évolution des comportements engendrant des coûts supplémentaires des activités, les engagements volontaires doivent rester l'exception. Par ailleurs, leur mise en œuvre à travers la corégulation permettant aux entreprises d'éviter une réglementation et de se fixer des objectifs moins ambitieux est à proscrire.

Enfin, dans le cadre de la séquence Éviter / Réduire / Compenser, la priorité doit être donnée à l'évitement. En effet, en premier lieu la compensation est un mécanisme qui ne doit intervenir qu'après la mise en place de mesures d'évitement et de réduction des impacts initialement identifiés. Son principal fondement est, à minima, la non-perte nette de biodiversité mais doit plutôt viser un gain net de biodiversité. Lorsque l'évitement n'est pas possible et que la réduction a été effectuée au maximum, la compensation qui a lieu ne doit pas être réduite à une simple compensation financière mais à une compensation en nature de restauration du dommage dans la mesure du possible. La compensation doit correspondre à des actions de terrain, au plus près des sites impactés, avec une obligation de résultats, et non à un dédommagement financier. Les financements dédiés à la compensation doivent servir à la réalisation d'actions qui doivent être proportionnées aux atteintes causées par le projet et aux enjeux écologiques des sites, et additionnelles pour répondre à des objectifs nouveaux de conservation, si des mesures de protection ou de gestion sont déjà en place. Sur le sujet de la compensation écologique, l'UICN France a produit une analyse et des recommandations (rapport « La compensation écologique : État des lieux et recommandations<sup>1</sup> »).

Chacun de ces modes d'action ne doit pas être mis en œuvre isolément, certains pouvant parfois être complémentaires. Ainsi, à Port-Cros, des arrêtés interdisent la pêche et la plongée dans le cœur marin du parc national, à l'exception des pêcheurs / clubs de plongée et plongeur ayant adhéré à une charte de bonne conduite. La démarche permet de cumuler les avantages de l'outil contractuel (souplesse, évolutivité, élaboration participative) avec ceux du règlement (efficacité, simplicité du contrôle, sanctions pénales). Ainsi, le renforcement de l'effectivité du droit de l'environnement ne peut venir que de combinaisons (policy mix) soigneusement conçues et orchestrées.

---

<sup>1</sup> disponible en téléchargement : [http://www.uicn.fr/IMG/pdf/Etude\\_Compensation\\_UICN\\_France.pdf](http://www.uicn.fr/IMG/pdf/Etude_Compensation_UICN_France.pdf)

Chacun des modes d'action devraient faire l'objet d'une évaluation régulière sur les plans de l'efficacité et l'effectivité. Par exemple, la généralisation de la contractualisation pour la mise en œuvre du réseau Natura 2000 devrait être remise en cause, en privilégiant quand cela est nécessaire le recours au règlement.

**8. Faut-il favoriser l'expérimentation de règles ou procédures ? Dans quel domaine ?**

Il peut être parfois nécessaire de favoriser l'expérimentation des règles et des procédures, sous réserve que ces expérimentations s'inscrivent dans un objectif de renforcement de la protection de l'environnement (et pas l'inverse).

**9. Est-il préférable que les règles soient uniformes sur le territoire ou faut-il permettre des différenciations locales ? Dans quel domaine ?**

Le droit de l'environnement ne doit pas être perçu comme un droit dérogatoire. Issues de la volonté de la représentation nationale, les normes (et les contraintes) environnementales doivent être les mêmes pour tous.

L'uniformité des normes environnementales ne doit en revanche pas faire obstacle à une mise en œuvre modulée dans l'espace afin de prendre en compte les spécificités et les différenciations locales. A ce titre, l'adaptation est nécessaire. En effet, le droit de l'environnement doit passer d'un droit statique à un droit dynamique (il faut faire confiance aux acteurs et accepter un droit qui ne soit plus uniquement étatique mais également fait de normes locales, mouvantes, adaptables et évolutives).

Par ailleurs, chaque territoire présentant des enjeux particuliers, la déconcentration du processus d'élaboration des normes les plus techniques peut être privilégiée (par exemple en matière forestière, les seuils au-delà desquels sont obligatoires des plans de gestion ou des autorisations de défrichement). Dans la mesure du possible, la modulation des normes doit se fonder sur les différences écologiques de chacun des territoires (adaptation au vivant), et non sur leurs différences économiques, sociales ou culturelles, à l'exception de la Corse, des DOM ou des COM pour lesquels la différenciation en raison des spécificités culturelles ou sociales est reconnue par la Constitution.

En tout état de cause, les principes doivent rester uniformes et nationaux, ainsi que les objectifs sanitaires et environnementaux.



### **III – QUEL CONTENU ET QUELLE STRUCTURE POUR LES REGLES ?**

- 10.** Le droit de l'environnement met-il en œuvre de façon satisfaisante les principes et les règles de niveau supérieur (Charte de l'environnement ; textes européens et internationaux, notamment convention d'Aarhus) ?

Le législateur n'est en général pas assez réactif pour mettre en œuvre les principes et les règles de niveau supérieur. La Convention d'Aarhus est symptomatique. Signée en 1998 et ratifiée par la France en 2002, il aura fallu attendre 10 ans pour que soit adoptée en 2012 une loi transposant de manière satisfaisante le principe de participation du public, pourtant consacré dans la Charte de l'environnement.

Au niveau communautaire, la multiplication des lettres de mise en demeure de la Commission et des recours en manquement devant la Cour de Justice de l'Union Européenne témoignent de la difficulté de transposer correctement les directives en matière d'environnement.

Le droit comparé de l'environnement reste très marginal, alors qu'il peut souvent être utile de se référer aux expériences de transposition existantes dans d'autres Etats.

- 11.** Faut-il créer de nouveaux principes ? Modifier ceux qui existent ?

L'UICN France porte la revendication de la consécration du principe de non-régression du droit de l'environnement (cf : supra).

Au-delà, les principes de la Charte de l'environnement apparaissent suffisants. Ces principes pourraient être davantage expliqués afin qu'ils soient mieux compris et mieux appliqués de manière à ne pas être systématiquement perçus comme des éléments « bloquants » (principes d'action préventive et de précaution notamment).

- 12.** La transposition en droit national des règles élaborées par les institutions de l'Union européenne (directives...) est-elle réalisée de façon satisfaisante ? Sinon, que faudrait-il modifier ?

Cf : réponse à la question 10.

Les transpositions en droit interne sont bien trop longues, les délais doivent impérativement être réduits. Nous rappellerons à titre d'exemple frappant, les 9 ans écoulés entre la directive Habitats de 1992 et sa transposition en droit français par l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001, non sans difficultés (on se rappellera de la décision d'Alain Juppé, en 1996, de geler la transposition de la directive sous la pression des chasseurs et des agriculteurs).

Certaines transpositions sont par ailleurs illisibles (exemple des études d'évaluation d'incidences Natura 2000 avec son système de listes positives croisées nationales et locales). D'autres sont des échecs reconnus de tous (exemple de la transposition de la directive sur la responsabilité environnementale par la loi du 1<sup>er</sup> août 2008).

D'une manière générale, il est nécessaire de mettre un terme à la schizophrénie des politiques européennes (PAC, PCP, politiques industrielles / Environnement).

- 13.** Faut-il modifier les conditions d'articulation du droit de l'environnement avec les autres législations (urbanisme, agriculture, santé...)? Comment (fusionner des documents de planification d'urbanisme et d'environnement, structurer autrement les différents codes...)?

Un grand nombre de normes dans le domaine de l'agriculture ou de l'urbanisme sont en totale contradiction avec les normes environnementales. L'articulation entre les différentes législations est insuffisante et leurs conditions sont à revoir et à améliorer.

Les principes du droit de l'environnement doivent irriguer les autres codes. L'adoption de la Charte de l'environnement a déjà contribué à favoriser cette irrigation.

S'il est nécessaire de conserver un Code de l'environnement autonome, celui-ci pourrait être renommé de manière à mieux refléter la réalité des normes qu'il contient : principes environnementaux et protection des milieux et du patrimoine naturel et prévention des pollutions et des risques naturels. Au sein de chaque code, un chapitre introductif de normes environnementales pourrait être adopté, de manière à ce que le droit de l'environnement dépasse le simple code de l'environnement.

Ces problèmes posent aussi la question de l'indépendance des législations qui devrait être revue.

- 14.** Est-il possible et souhaitable de créer une procédure et une décision uniques pour un projet alors qu'il relève de plusieurs législations (urbanisme, agriculture, installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)...)? Comment ?

Oui ce serait souhaitable même si cela suppose des arbitrages entre contraintes parfois opposées. Il serait nécessaire d'avoir une vision globale au moment des arbitrages.

La DUP intégrée est une proposition à explorer, destinée à améliorer à la fois la sécurité juridique des pétitionnaires, à renforcer la participation du public et à garantir une protection effective de l'environnement.

L'exemple des demandes de dérogation en matière d'espèces protégées illustre cette nécessité. Soit la demande est faite trop en amont, et dans ce cas le CNPN et le CSRPN amenés à se prononcer ne disposent pas d'une évaluation globale des impacts incidents, soit elle est faite trop en aval et souvent mal documentée et argumentée, et expose le pétitionnaire à un blocage du projet après des années d'études préalables (études d'impacts, enquête publique, loi sur l'eau, évaluation d'incidences Natura 2000...).

Par ailleurs, si l'idée est d'intégrer un projet dans un système complexe avec pour objectif de limiter au mieux son impact social et environnemental, alors cet impact devra être analysé au vu de la complexité du territoire dans lequel il souhaite s'implanter et devra subir autant d'analyse de compatibilité qu'il y a d'intérêt à

défendre. La tendance d'un droit « top-down » semble atteindre certaines limites, envisager un droit de l'environnement « bottom-up » paraîtrait plus adapté.

Cependant, l'échelle de réflexion concernant l'autorisation d'un projet dépasse parfois la dimension du « projet unique » face à son intégration dans un territoire. A cet égard, il peut être nécessaire d'unifier la réglementation à l'échelle non pas du projet, mais du territoire ou du bassin concerné, en renforçant peut-être la réglementation relative aux plans et programmes. Une première validation du projet au niveau du territoire semble nécessaire, et une seconde validation au niveau local, mais de ce fait, plus complexe, paraît également nécessaire.

#### **IV – COMMENT SONT APPLIQUÉES LES REGLES ?**

- 15.** Les modalités actuelles de mise en œuvre du principe de participation à l'élaboration des décisions en matière d'environnement (débat public, concertations, consultations, enquêtes publiques) sont-elles satisfaisantes ? En quoi devraient-elles être modifiées ?

Toutes les décisions administratives ne doivent pas systématiquement être soumises à une participation du public. La participation du public n'est pas forcément un gage de sérieux et d'objectivité. Le risque que l'action administrative dépende d'un « forum » au sens étymologique du terme est réel. Les procédures d'enquête publique, bien que modernisées, ne permettent pas de faire participer qualitativement le public. Pour d'importants projets concernant parfois plusieurs centaines de milliers de personnes, quelques centaines de contributions seulement sont reçues. Le projet d'aéroport de Notre Dame des Landes illustre l'échec des procédures de concertation et de participation du public.

Un principe de participation graduée en fonction de l'incidence des projets devrait être privilégié. La création de la Commission Nationale du Débat Public a constitué une avancée, mais ses modalités de saisine restent trop limitées et encadrées (seuil du projet).

La participation du public, qui permet de pallier aux dérives de la toute puissance de l'Etat, devrait permettre de sauvegarder l'intérêt général qui n'est pas la somme des intérêts particuliers, individuels ou collectifs.

- 16.** Les procédures d'instruction (étude d'impact, composition des dossiers, délais...) des projets ayant une incidence sur l'environnement (aménagement, infrastructures, ICPE...) sont-elles satisfaisantes ? En quoi devraient-elles être modifiées ?

Les procédures d'instruction ne sont pas satisfaisantes, et c'est la raison pour laquelle la solution d'une DUP intégrée pourrait utilement être étudiée. Elle permettrait de réduire les délais d'instruction, jugés trop longs par l'ensemble des parties prenantes.

En matière de biodiversité, l'avis du CNPN pourrait être déconcentré au niveau régional (CRSPN) dans certains cas (projet non déclaré d'utilité publique, projets

locaux). Le CNPN devrait rester compétent pour tous les grands projets d'intérêt national ainsi que pour les infrastructures linéaires de transport (LGV, autoroutes..).

- 17.** Faut-il changer d'autorité décisionnaire (État, collectivité locale, organe collégial, autorité administrative indépendante... ; niveau départemental, régional ou national) ? Si oui dans quels domaines ?

Les collectivités territoriales expriment de plus en plus leur volonté d'intervention en matière environnementale, tant en ce qui concerne leurs politiques d'aménagement du territoire que de protection de l'environnement.

Si le droit de l'environnement ne peut rester à l'écart des processus de déconcentration et de décentralisation, il ne doit pas être oublié que les sources relèvent pour l'essentiel de traités internationaux et de règlements ou de directives communautaires. Aussi, l'Etat doit-il rester le garant de la mise en œuvre de ces normes sur l'ensemble du territoire. Il doit rester le garant de cet « ordre public écologique » qui permet de dépasser les intérêts locaux pour faire prévaloir l'intérêt général, l'environnement relevant du patrimoine commun de la Nation.

Dans le cadre des processus de déconcentration et de décentralisation, les niveaux de prise de décision doivent être harmonisés. D'une manière générale, il apparaît que l'échelle régionale apparaît comme étant la plus pertinente pour la prise en compte des spécificités écologiques de chacun des territoires. La Région devrait se voir reconnaître la compétence de chef de fil en matière d'environnement, tandis que l'administration déconcentrée doit rester à l'échelle régionale (DREAL) plutôt que départementale (DDTM).

- 18.** Faut-il modifier l'organisation des administrations chargées de l'application du droit de l'environnement (instruction, évaluation, décision, contrôle) ? En quoi ?

L'évaluation et le contrôle de l'évaluation doivent être menés par des personnes indépendantes de l'Etat et des porteurs de projet. Un préfet ne peut pas être une Autorité environnementale.

Il est nécessaire, pour garantir l'indépendance du contrôle, de créer une autorité administrative indépendante qui pourrait regrouper l'information environnementale (ancienne IFEN), la Commission Nationale du Débat Public et l'Autorité environnementale.

Le rôle et les moyens des DREAL au niveau local devraient être renforcés.

En revanche, le nombre de comités ou de commissions, qui se sont développés ces dernières années, pourraient être réduit par des regroupements plus larges.

## **V – QUEL CONTROLE ET QUELLE SANCTION DES REGLES ?**

- 19.** Quels sont les moyens les plus appropriés pour améliorer le respect du droit de l'environnement (information, expertise, contrôles, répression, contentieux...) ?

Ces moyens sont de deux types : information et contrôle.

L'information environnementale paraît essentielle, notamment auprès des enfants et des scolaires. Elle permettrait de développer un sens civique « citoyen » de l'environnement », destiné à percevoir le droit de l'environnement comme une « aide au vivre mieux ». On pourrait ainsi imaginer une sorte de « code de la route » de l'environnement, que tout un chacun devrait connaître.

L'information n'est cependant pas suffisante ou efficace si elle n'est pas assortie de mécanismes de contrôle et de sanctions.

- 20.** Faut-il créer de nouvelles sanctions pénales ou administratives ? Modifier leurs modalités de mise en œuvre ?

Une réflexion est engagée sur la notion de crime environnemental (écocide) qu'il convient de poursuivre, notamment au niveau international et européen. Une réflexion sur la définition d'une incrimination générale d'atteinte à l'environnement (faire sortir le droit pénal de l'environnement du Code de l'environnement pour qu'il intègre le Code pénal) devrait être engagée.

En ce qui concerne les sanctions et leur efficacité / effectivité, un bilan devrait être dressé au niveau national par le Garde des Sceaux. Pour certaines infractions délictuelles, des peines contraventionnelles plus efficaces pourraient être privilégiées. Inversement, certains comportements devraient relever du délit pour que la répression soit réellement efficace.

Une réflexion doit être engagée sur l'articulation de la police administrative avec la police judiciaire, ainsi que sur l'articulation entre la procédure de transaction pénale et les poursuites engagées par les Parquets. Sur ces deux points, la mise en place de protocoles d'accords locaux doit être intégrée dans une réflexion plus globale afin de prévenir de trop grandes disparités d'application sur l'ensemble du territoire.

Du point de vue de la mise en œuvre, des juridictions spécialisées en matière d'environnement (une par région ?) devraient être créées. La création des juridictions du littoral maritime spécialisées par la loi du 3 mai 2001 a permis de réduire considérablement le nombre de rejets illicites en mer, en renforçant l'effectivité des poursuites et en aggravant le quantum des peines prononcées.

- 21.** La réparation des dommages à l'environnement est-elle satisfaisante ? Comment l'améliorer ?

La régularisation du préjudice écologique à travers une remise en état du milieu naturel doit être privilégiée autant que possible. Néanmoins, cela nécessite que le juge

intervienne rapidement après la réalisation du dommage et de réduire ainsi les délais d'instruction.

Par ailleurs, la détermination des modalités de réparation des atteintes à l'environnement, quand ces réparations prennent la forme de compensations financières, se heurte à la difficulté des juges d'appréhender le coût des dommages. Les travaux relatifs à la nomenclature des préjudices écologiques doivent être poursuivis.

Il faut en parallèle développer l'expertise sur la réparation en nature. Il est nécessaire d'avoir des sanctions adaptées et proportionnées aux infractions et au préjudice.

**22. Faut-il modifier les conditions d'exercice des recours en justice ou certaines règles de procédure contentieuse ? Lesquelles, de quelle manière ?**

Le Ministère public devrait davantage être présent sur la question des intérêts civils et les magistrats sensibilisés à cet effet.

Les poursuites pénales devraient être réservées aux atteintes et aux comportements les plus graves.

Enfin, le processus de simplification des polices de l'environnement doit continuer et évoluer à terme vers un corps de police unique, avec des capacités de commissionnement importantes pour chacun des agents.

**23. Faut-il développer des procédures de médiation ou de transaction environnementales ?**

Le développement des sanctions administratives (amende, transaction) présente l'avantage de la rapidité de la sanction et de l'effectivité de la réparation (pécuniaire ou à travers la remise en état pour la transaction).

La transaction est généralisée à l'ensemble des infractions du code de l'environnement par l'ordonnance 2012-34 qui entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2013. Son développement doit néanmoins s'accompagner d'une meilleure représentation des « tiers », victime ou association de protection de l'environnement qui, dans ce dernier cas, pourrait veiller à l'efficacité de la mesure proposée. Elle suppose aussi que les autorités susceptibles de proposer cette transaction disposent du temps, des moyens et de la formation nécessaires. Se pose également le problème de son articulation avec les poursuites qui peuvent être engagées avec les Parquets. Le recours massif à la transaction ferait cependant évoluer notre système vers un système « à l'américaine » dans lequel tout se négocie.

\*

**24. Autres points relatifs à la modernisation du droit de l'environnement que vous souhaitez aborder :**

Les salariés qui dénonceraient au Procureur des faits de pollution ou d'atteinte à l'environnement ou à la santé commis par la structure qui les emploie devraient



bénéficiaire d'une protection (témoin sous « x » ?). Certains scandales sanitaires et écologiques n'auraient jamais été connus sans la dénonciation préalable de salariés (ex : pollution aux PCB Aprochim).