

ZERO WASTE FRANCE

18 Boulevard Barbès – 75 018 Paris

Contact : Thibault TURCHET – Juriste

thibault@zerowastefrance.org



Paris,

Le 25 octobre 2016

Objet: projets d'ordonnance et décret réformant l'autorisation environnementale – participation à la consultation publique

Sommaire :

Prolégomènes

- 1 – Sur l'article L181-5 – informations de l'administration (ordonnance – page 6)
- 2 – Sur l'article L181-6 – certificat de projet (ordonnance – page 6)
- 3 – Sur l'article L181-26 – dispositions relatives aux déchets (ordonnance – page 11)
- 4 – Sur l'article R181-37 I 3° - affichage de l'autorisation (décret – page 24)
- 5 – Sur l'article R181-45 – délai de recours (décret – page 29)
- 6 – Sur l'article R181-47 – suivi des installations (décret – page 30)

Prolégomènes

Zero Waste France est une association agréée de protection de l'environnement fondée en 1997 qui œuvre pour une meilleure gestion des déchets en France. Elle est de longue date partie prenante à de nombreux débats publics et procédures de dialogue environnemental. Elle accompagne également depuis des années des associations locales dans le suivi des projets relatifs à la gestion des déchets, le fonctionnement des usines, et est partie à plusieurs contentieux lorsque nécessaire.

Nous comprenons que, dans le contexte actuel, les acteurs économiques aient besoin de visibilité pour leurs projets, et que la présente réforme de l'autorisation environnementale, au même titre que les dernières réformes relatives à l'étude d'impact et au dialogue environnemental, s'inscrit dans la recherche d'une clarification des procédures applicables.

Nous comprenons également que le Gouvernement s'efforce de renforcer le dialogue entre les parties prenantes et l'administration, laquelle est plus accessible et de moins en moins dans une position unilatérale, ce que nous saluons.

Cette tendance ne doit cependant entraîner ni de nouvelles complexités inutiles dans l'interprétation du droit, ni une inflexion des règles de fond protectrices de l'environnement, fondamentales dans notre République et rappelées par la Charte de l'environnement et bien d'autres textes.

Nous notons une certaine tendance à la multiplication des attaques contre certaines règles de fond (tel que l'appauvrissement du champ d'application de l'étude d'impact), et nous déplorons en ce sens que plusieurs réformes importantes aient récemment été opérées par ordonnance, sans associer les Parlementaires.

S'agissant des textes mis en consultation, nous notons d'une part la **persistance de mots sources d'incertitudes et tout à fait néfastes pour la qualité du droit** (le mot « notamment » en est une très bonne illustration). Ces expressions, dont l'usage peut paraître sans conséquence, sont pourtant source d'instabilité et de doute important pour toutes les parties prenantes. Cela amène fréquemment à des discussions fastidieuses en amont des projets (en particulier dans la phase de conseil juridique aux pétitionnaires) et *in fine* des débats contentieux qui auraient pu être évités dès le stade de la rédaction du texte. Il convient de garder à l'esprit que la résolution et l'application ultime des textes juridiques est en effet le prétoire des juges, et ce type d'expression participe tout à fait au flou ambiant de la réglementation.

D'autre part, la refonte de textes juridiques ne doit pas masquer, sous couvert de rectitude et de sévérité sur le respect des procédures, certains problèmes de fond et en particulier les moyens alloués à l'administration pour instruire et suivre les sites industriels. L'annulation de certains crédits, et les baisses budgétaires à répétition sont aussi une cause de l'augmentation des délais d'instruction, et une augmentation du nombre d'agents chargés de l'instruction et du suivi des projets doit faire partie des moyens d'action du Gouvernement.

Ceci étant rappelé, nous vous prions de trouver ci-après nos remarques relatives aux projets d'ordonnance et de décret réformant l'autorisation environnementale.

1 – Sur l'article L181-5 (ordonnance – page 6)

Cet article dispose que : « 1° Si le pétitionnaire le requiert, l'autorité administrative compétente lui apporte des informations permettant de préparer son projet et le dossier de demande d'autorisation, sans préjudice de la responsabilité du pétitionnaire quant à la qualité et au contenu du dossier »

Cet article nous apparaît d'une part trop imprécis quant aux informations pouvant être demandées à l'administration, d'autre part relevant plus d'une pratique administrative que de la loi. Il n'est certainement pas nécessaire d'inscrire une pratique selon laquelle l'administration « apporte des informations » dans la loi, mais plutôt de former les administrations à plus de coopération concernant la transmission des données, qu'il s'agisse des informations demandées par les pétitionnaires ou par les particuliers et associations.

Nous vous proposons de supprimer cet article, ou alors de préciser la nature des informations ciblées. Un tel dispositif pourrait au demeurant présenter certaines fragilités au regard des règles de l'interventionnisme public et de ses limites avec le secteur privé du conseil juridique par exemple (Cf. CE, 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, n°275531).

2 – Sur l'article L181-6 (ordonnance – page 6)

Imprécision du dispositif de certificat de projet

Nous comprenons que la procédure de « certificat de projet » vise à conférer une plus grande visibilité et sécurité aux porteurs de projets, le plus en amont possible.

Néanmoins, telle que prévue par l'ordonnance et son décret d'application, cette procédure n'apparaît pas complètement satisfaisante. Elle risque de se complexifier en pratique dès lors que, pour maximiser leurs chances, les porteurs de projets auront probablement une tendance à renforcer leurs dossiers et déposer un quasi-dossier d'autorisation complet.

Les textes proposés ne permettent pas d'augurer des attentes précises de l'administration, ni des conséquences tangibles d'un certificat de projet. En effet, **nous notons une inadéquation forte entre l'objectif du certificat de projet, qui est en somme de « pré » autoriser des projets, et le contenu de l'ordonnance et de son décret d'application qui font surtout référence au transfert de certaines informations sans autre conséquence.**

L'usage du mot « notamment » à plusieurs reprises (article L181-6 - « *certificat de projet qui indique notamment les régimes juridiques [...]* » ; article L181-7 - « *le pétitionnaire fournit, à l'appui de sa demande d'autorisation environnementale, un dossier permettant notamment d'apprécier [...]* ») reflète le manque de précision de ce que sera, en pratique, le certificat de projet. Ce mot risque d'amener, en pratique, à une surenchère qui videra de son sens cette procédure censée être initialement facilitatrice. En tous les cas, cette incertitude rédactionnelle reflète sans doute le manque d'aboutissement sur ce que l'on attend concrètement d'un certificat de projet.

Le décret d'application, dans sa partie relative au contenu du certificat de projet, démontre ainsi qu'il ne s'agit finalement que d'un document informatif qui permet au pétitionnaire d'obtenir certaines informations sur le terrain d'assiette du projet ainsi qu'un calendrier,

mais nullement un document « sécurisant » comme peut l'être un certificat d'urbanisme. Toute un registre similaire se retrouve aux articles R181-4 et suivants du décret : « *en fonction* », « *au minimum* », « *peut notamment* » etc., autant d'expressions à éviter.

Articulation en cas de changement de régime juridique des terrains d'assiette des projets

En outre, le projet de réforme n'apporte pas de réponse sur l'articulation entre ce certificat de projet et le classement éventuellement en cours, mais non achevé, des terrains d'assiette au moment de la demande de certificat puis de réalisation du projet, des mois ou des années plus tard (quelles conséquences si intervient un classement en zone natura 2000, réserve naturelle, parc naturel, plans de gestion divers, etc. ?).

Fixation d'un calendrier d'instruction

Il n'est pas certain que la fixation d'un calendrier dès le stade du certificat de projet soit réalisable pour tous les projets, en particulier ceux qui sont les plus impactants pour l'environnement et qui nécessitent des débats publics approfondis et parfois longs. Le cas des incinérateurs ou des centres de stockage des déchets divers sont des cas qui illustrent bien le besoin de gestation, de discussion et de rencontre des parties prenantes. La fixation d'un calendrier d'instruction en amont n'apparaît ni souhaitable, ni possible en réalité.

En outre, les délais d'instructions dépendent étroitement des moyens des administrations et des effectifs affectés à cette fin. Nous invitons le Gouvernement à être vigilants sur cette question des moyens alloués aux missions de terrain.

En tout état de cause, il apparaît juridiquement hasardeux d'imposer à l'administration de se fixer un calendrier à l'avance. D'une part, l'instruction de certains projets d'ampleur ne peut pas toujours rentrer dans de telles cases temporelles. D'autre part, il n'apparaît pas juridiquement opportun de fixer de tels délais avec le certificat de projet : soit les délais d'instruction prévus par le décret (articles R181-22 et suivants) sont impératifs et sanctionnés en droit (avec des effets « automatiques » comme des avis réputés négatifs ou favorable au bout d'un certain temps, etc.) et sont le cas échéant suffisants, soit les indications du certificat de projet sont en doublon de la procédure d'instruction prévue par ailleurs avec des délais et étapes clairs (auquel cas cela reflète un manque de confiance dans le fait que les délais censés être impératifs seront vraiment tenus).

Si l'on comprend bien que la phrase « *les mentions relatives au calendrier d'instruction engagent la responsabilité du pétitionnaire et de l'Etat* » est destinée à renforcer l'image de ce dispositif, cette affirmation apparaît tout à fait incantatoire dès lors que toute illégalité est fautive, et donc source de responsabilité pour l'administration concernée. Ce régime de responsabilité, qui se veut novateur et s'il devait être maintenu, doit donc être précisé (en particulier s'agissant des préjudices indemnisables). Une telle mention est à défaut inutile, et les procédures sont suffisantes à elles-mêmes.

3 – Sur l'article L181-26 (ordonnance – page 11)

Le projet d'article L181-26 dispose que « *pour les installations dont l'exploitation pour une durée illimitée créerait des dangers ou inconvénients inacceptables pour les intérêts visés à l'article L. 511-1, du fait d'une utilisation croissante du sol ou du sous-sol, l'autorisation doit fixer la durée maximale de l'exploitation ou de la phase d'exploitation concernée et, le cas échéant, le volume maximal de produits stockés ou extraits, ainsi que les conditions du réaménagement, de suivi et de surveillance du site à l'issue de l'exploitation* ».

Cet article est intéressant dans le contexte des installations de stockage de déchets ménagers et industriels. En effet, il arrive fréquemment que ces installations fassent l'objet d'une autorisation initiale, puis d'arrêtés de prolongation pour de courtes durées successives (arrêtés de prorogation tous les deux ou trois ans). Cela est particulièrement problématique tant pour les riverains que pour les administrations qui n'ont alors aucune visibilité sur leurs exutoires et leur durée de vie.

Il serait utile de préciser si c'est bien cette intention qui motive ce texte, en imposant aux Préfet d'autoriser initialement les décharges pour des durées non extensibles, non modifiables. L'application de la technique des « tranches » de projet pourrait également être utilisée, pour trouver un juste milieu entre mise en exploitation à court terme, et visibilité sur le long terme des parties prenantes dont les riverains (ce qui imposerait aux pétitionnaires de préciser dès le départ leurs intentions sur d'éventuelles extensions de site ultérieurement, quitte à refaire une étude d'impact).

4 – Sur l'article R181-37 I 3° (décret – page 24)

Cet article dispose que « *en vue de l'information des tiers [...] 3° Le même extrait est affiché en permanence de façon visible de l'extérieur, par les soins du bénéficiaire de l'autorisation, sur le terrain où se situe l'installation l'ouvrage, le travail ou l'activité, lorsque la configuration matérielle du site rend possible cet affichage* ».

Il serait utile de préciser cet article quant aux « *configurations matérielles* » du site qui rendent impossible l'affichage. Nous craignons que des pétitionnaires puissent instrumentaliser cet article afin de ne pas afficher sur site l'arrêté d'autorisation, moyen qui demeure encore aujourd'hui une source d'information importante pour les populations, tant urbaines que rurales.

Nous suggérons de supprimer la dernière partie de la phrase.

Nous vous proposons également de prévoir une publication obligatoire sur le site Internet de l'autorité compétente, Internet étant devenu un autre moyen privilégié de suivre les projets. Nous observons cependant quelques lacunes, en pratique, à ce sujet (arrêtés publiés avec retard, voire jamais publiés): ce décret constitue une bonne opportunité pour faire entrer définitivement Internet dans les pratiques administratives.

5 – Sur l’article R181-45 (décret – page 29)

Nous dénonçons fermement la réduction du délai de recours contre l’autorisation environnementale. Dans le cadre des ICPE, ce délai a déjà été réduit de quatre ans à une année, et serait à nouveau réduit d’une année à quatre mois.

Une telle disposition est purement symbolique et ne résoudra nullement les problématiques liées au dialogue environnemental. Pire encore pour les porteurs de projet qui doivent en être conscients, un délai trop court pourrait être tout à fait contre-productif dès lors que, pressés par le temps, des riverains ou associations pourraient introduire des recours conservatoires pour ne pas rater les délais, et aller au contentieux « au cas où ». Dans le même temps, un délai de recours plus long est aussi l’opportunité d’engager une réflexion et un dialogue post-autorisation qui peuvent parfois dénouer des tensions et donc des recours.

Nous vous proposons de maintenir le délai d’un an, délai allongé qui a été conçu initialement pour laisser le temps aux riverains et associations de mieux connaître le fonctionnement d’usines ou projets afin de demander, le cas échéant, des prescriptions complémentaires si des nuisances devaient apparaître.

La réduction du délai de recours pourrait être contraire au respect du droit au recours constitutionnellement garanti, ainsi qu’au principe de non régression découlant de la loi biodiversité.

Il en va de la sécurité juridique du projet de réforme, qui pourrait être remise en cause sur ce point en cas de saisine *a priori* ou *a posteriori* du Conseil Constitutionnel, ce qui n’est jamais à exclure.

Nous déplorons également que l’affichage sur le terrain ne soit pas un élément permettant de faire partir le délai de recours. Nous proposons à nouveau, comme précédemment pour compenser cela, de prévoir un affichage sur le site Internet de l’autorité administrative compétente, permettant de computer les délais (cela étant facilement vérifiable, ne serait-ce qu’avec une capture d’écran).

6 – Sur l’article R181-47 (décret – page 30)

Nous notons que le Gouvernement a entendu, à travers la procédure de « *réclamations prescriptions* », rendre plus visible la pratique qui consiste, pour des tiers, à demander au Préfet des prescriptions complémentaires.

Nous rappelons que cette procédure est implicitement ouverte de longue date, au regard des règles du contentieux administratif qui permettent de contester tout arrêté ou décision implicite de rejet devant le Tribunal administratif.

L’apparition explicite de cette possibilité dans le Code de l’environnement nous semble aller dans le bon sens.

Néanmoins, elle ne doit pas occulter le fond des problèmes : d’une part le dialogue effectif avec l’exploitant et les services préfectoraux dans des conditions d’écoute décentes, d’autre part l’accès effectif à la connaissance et aux informations de l’exploitation par les riverains et les associations.

Les commissions de suivi de site (CSS) sont censées apporter une réponse utile à ces problématiques de terrain en donnant les moyens aux associations et riverains d'obtenir de l'information, de demander des études, des améliorations des conditions d'exploitations, etc. Néanmoins, les retours de terrain sont très contrastés s'agissant du fonctionnement de ces commissions (en particulier pour les installations de stockage de déchets et incinérateurs pour notre part) et font état, trop souvent, d'une fermeture excessive de l'exploitant et d'un manque d'écoute voire de dédain de l'administration.

C'est pourquoi nous attirons votre attention sur la nécessité de revoir le fonctionnement des commissions de suivi de site, et le cas échéant d'apporter des modifications aux textes en vigueur, travail sur lequel nous sommes prêts à collaborer en tant qu'association agréée en contact avec des associations et riverains membres de CSS.

Nous restons à votre entière disposition pour toute précision utile dans le cadre de la présente consultation, et apporter notre point de vue pour améliorer le droit français de l'environnement et la justice environnementale.

Nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, en l'expression de nos sentiments respectueux.

Thibault TURCHET
Titulaire du CAPA
Juriste

Flore BERLINGEN
Directrice