

Terres de luttés

LUTTER CONTRE LES PROJETS IMPOSÉS ET POLLUANTS

Manuel juridique illustré



le passager clandestin

**LUTTER CONTRE
LES PROJETS IMPOSÉS
ET POLLUANTS**

© 2025, éditions le passager clandestin
www.lepassagerclandestin.fr

Illustrations: Elsa Lecarpentier
Maquette intérieure: Maud Lecarpentier
Graphisme de la couverture: Quentin Poilvet
Édition : Charlotte Thillaye
Intégration des corrections: Audrey Desanti
Correction: Vladimir Sichler

Terres de lutttes

LUTTER CONTRE LES PROJETS IMPOSÉS ET POLLUANTS

Manuel juridique illustré

le passager clandestin

SOMMAIRE

Introduction	7
--------------------	---

Partie 1

Quelle légitimité du combat juridique?	11
1. Le droit comme réaction au déni de démocratie	12
2. Le B.(L.)A.-b(l)a du droit	13
3. Les recours comme outil de lutte	15
Ils sont une première attaque	15
Ils servent à transcrire la réalité du terrain	17
Ils servent à légitimer et étendre une lutte	18
4. Nos recours font gagner du temps	18
5. Nos recours démontent des projets	20

Partie 2

Le droit de l'environnement:	
quelles protections contre les projets imposés?	23
1. Droit de l'environnement: autorisation à polluer	24
Petite histoire du droit de l'environnement, de son évolution,	
de sa remise en question	24
Projets partout, justice nulle part	31
2. Urbanisme et environnement, planification ou diversion?	32
Petite histoire du droit de l'urbanisme	32
Démythification de l'objectif « zéro artificialisation nette »	34
3. Mais que fait la police?	36

Partie 3

L'élaboration d'un projet imposé	39
1. Conception, idéalisation et emplacement	40
2. Premières participations et manigances préalables au projet	41
Débat public	41

Concertation.....	42
Bidouillage des documents d'urbanisme	42
Déclaration d'utilité publique.....	43
Les opérations d'intérêt national.....	44
Petits bidouillages supplémentaires.....	45
3. Étude d'impact et dossiers d'autorisation.....	45
Où trouver cette étude d'impact ou évaluation environnementale?	46
Les obligations liées à l'étude d'impact d'un projet	47
L'examen par la mission régionale de l'autorité environnementale.....	50
4. Participation (pas si) publique.....	52
L'Enquête publique	52
La « nouvelle » consultation du public, dite parallélisée	56
Les différentes autorisations du projet.....	58
Les autorisations d'urbanisme	66
Délibérations actant les plans et programmes	71
Déclaration d'utilité publique (valant parfois mise en compatibilité..... des documents d'urbanisme).....	74
5. La sortie de terre du projet imposé.....	75
La question du foncier	75
La question du financement.....	76
6. Après la réalisation du projet, c'est trop tard ?	78

Partie 4

À l'attaque!.....	79
1. Première bataille: l'information	80
Les procédures de participation du public: phase privilégiée pour	80
obtenir des informations	80
L'obtention d'autres informations	83
La production d'informations: la « contre-expertise ».....	85
2. Objectifs du contentieux contre les projets imposés	88
3. Comment attaquer un projet imposé ?	89
Avec quoi?	91
Par qui?	92
Quand ?.....	98
De quelles manières ?	100

4. Quels arguments pour un recours ?	110
Concernant l'insuffisance de l'étude d'impact.....	112
Concernant les procédures de participation du public.....	116
Concernant les mesures de compensation.....	117
Concernant la déclaration d'utilité publique.....	117
Concernant les aspects «loi sur l'eau».....	120
Concernant les aspects dérogation «espèces protégées et habitats».....	121
Concernant les documents d'urbanisme et autres plans et programmes.....	125
Concernant les Installations classées.....	
pour la protection de l'environnement (ICPE).....	127
5. L'audience et le jugement de votre recours	131
L'audience.....	131
Danthony et les régularisations.....	132
L'appel et la cassation.....	134
6. Au-delà du projet réalisé, la bataille juridique continue	134
La véritable guérilla juridique par l'empilement des recours.....	134
L'articulation droit-mobilisation.....	135

Ressources

1. Quelques incroyables jurisprudences	138
Procédure.....	138
Étude d'impact.....	138
Espèces protégées.....	139
Information et participation du public.....	139
Mesure ERC.....	140
Les victoires chouettes.....	141
2. Autres ressources juridiques	142
Les quelques articles du Code de l'environnement et autres codes.....	
toujours utiles.....	142
Les assos qui filent des coups de main en droit de l'environnement.....	142
Les bases de données juridiques.....	143
Lexique	145
Exemple de moyen juridique commenté	151

Introduction

L'équipe de Terres de luttés

Vous tenez entre vos mains un manuel pour stopper juridiquement les projets polluants. Alors que l'écologie est implacablement ignorée par les gouvernements, vous faites le choix de vous plonger dans la lutte contre ces chantiers qui détruisent nos terres et le climat, avec l'outil du droit. Bravo! Parce que c'est un outil franchement pas très ergonomique, dur à prendre en main, un peu dangereux et coupant sur les bords. Mais qui peut se révéler très efficace, et même nécessaire.

L'association Terres de luttés se bat depuis 2021 contre les centaines de projets polluants qui voient le jour sur le territoire français: ces fermes-usines, autoroutes, méga-bassines, aéroports et autres méga-supermarchés qui impliquent la bétonisation de dizaines de milliers d'hectares de terres, pour rien, pour les intérêts privés de quelques-uns.

En quelques années, les luttés locales se sont décuplées sur tout le territoire national et ont changé de dimension. De 60 luttés locales recensées sur la carte des luttés amorcée conjointement avec le média Reporterre en 2019, nous en sommes, fin 2024, à plus de 600. Nous avons collectivement réussi à mettre des sujets comme les méga-bassines et les autoroutes au cœur du débat public et enrayer leur multiplication. Nous avons réussi à faire bloc, à être des dizaines de milliers à nous opposer – parfois même physiquement – à ces projets, à nous rassembler et à créer des réseaux d'entraide entre les collectifs et associations en lutte.

Mieux encore: ce sont au moins 200 projets qui ont été stoppés ces dix dernières années, 200 victoires à mettre au crédit de la lutte des habitant-es des territoires concernés, qui n'ont rien lâché. Le droit a été l'un des moyens, il faut le reconnaître, les plus efficaces et les plus utilisés pour remporter ces victoires.

Cet outil n'a pourtant rien d'acquis. Car le droit de l'environnement et de l'urbanisme change, et plutôt en mal ces dernières années: il est raboté, couvert d'exceptions et de moyens subtilement perfides qui le vident de sa substance. Les aménageurs et les pouvoirs publics sont d'ailleurs devenus des maîtres de l'esquive, pour ne consulter qu'à peine la population, minimiser les espèces menacées par le projet ou encore mentir sur les compensations promises – le tout de façon très légale. L'impératif de zéro artificialisation? Devenu presque inutilisable. Les délais de recours? Raccourcis. Les obligations d'arrêter les travaux? Contournables par le juge. Des illégalités relevées par le juge? Régularisables.

Et on ne sait pas de quoi l'avenir sera fait. L'extrême-droitisation de ceux et celles qui nous gouvernent fait craindre la suppression de la possibilité même des recours, la disparition de la démocratie locale. On sait juste que, maintenant, cet outil fonctionne encore très bien pour retarder un projet, voire le mettre entièrement par terre. Il n'est pas le seul efficace, et on ne saurait trop vous recommander tout le contenu de la boîte à outils (à retrouver sur le site luttelocales.fr) pour gagner.

Ce livre est donc un manuel pour comprendre et utiliser cet outil qu'est le droit, sans se faire mal et sans rater sa découpe! On vous invite à l'utiliser précisément comme un manuel: à aller directement page 54 si vous en êtes là de votre bricolage, sans vous plonger bille en tête pour tout comprendre d'un coup – croyez-nous, les juristes ne comprennent jamais tout non plus. Fiez-vous au sommaire pour consulter la notice qui correspond à votre cas.

On a essayé de rendre la lecture la moins ardue possible. Ici, il n'y aura point d'atroce jurisprudence illisible de 17 pages, aucun dossier d'enquête publique cale-meuble, pas d'article du Code de l'urbanisme créateur de bouffées d'angoisse. Vous pourrez retrouver ce qu'il vous faut en références, liens et guides précis pour aller plus loin, mais les aménageurs (les grandes entreprises publiques ou privées porteuses de projets, qu'on appellera aussi maîtres d'ouvrage) passent si souvent en force qu'il va vous falloir réagir vite et bien.

Alors pas de temps à perdre: bonne lecture et bonne lutte !

Pour rappel: le droit, et surtout celui de l'environnement, est en perpétuelle évolution. Ce manuel a été rédigé à l'automne 2024, des mises à jour sur les versions PDF (disponibles en ligne) seront faites, mais n'oubliez pas de vérifier les articles et leurs évolutions.

Enfin, il serait prétentieux de résumer une matière aussi technique que le droit de l'environnement dans un ouvrage de moins de 200 pages quand les livres spécialisés en comptent plusieurs centaines. L'objectif est de donner un premier « sens » aux logiques rencontrées et les premières clés pour aller plus loin.

Pour faciliter la lecture, vous retrouverez une définition des termes et acronymes grisés en fin d'ouvrage.



MARRE
des projets
imposés?

CODE
de
L'ENVIRONNEMENT

ESSEYER
LE DROIT!

PAS TRÈS

ERGONOMIQUE

MOYENNEMENT

FIABLE

MAIS PARFOIS

FONCTIONNEL

C'EST MOCHE,
MAIS ÇA MARCHE!

PARTIE 1

Quelle légitimité du combat juridique?

1. Le droit comme réaction au déni de démocratie

L'histoire commence souvent de la même manière: un gros aménageur a moult bons arguments (surtout financiers) pour rendre indispensable et irrémédiable un projet de construction, à un endroit qui la plupart du temps s'en passait bien auparavant. Ce gros maître d'ouvrage a souvent aussi déjà travaillé pour convaincre les grands et les petits élus locaux, il arrive en terrain partiellement conquis.

Et la démocratie là-dedans alors? L'avis des personnes concernées? Souvent, elles ont eu le droit à quelques réunions de concertation « publiques » où les aménageurs font démonstration de leur talent pour emballer le projet dans du papier cadeau pour un territoire qui bénéficierait de créations d'emplois, d'une hausse de l'attractivité et du dynamisme... En gros, tout un tas de promesses dont la couleur semble bien terne si malheureusement le projet aboutit, quand la seule qui est véritablement tenue est celle des retombées d'argent – surtout pour l'aménageur et, dans une proportion bien moindre, pour les collectivités territoriales.

On entend déjà les protestations: « Vous oubliez l'enquête publique! » Oui, c'est vrai, chacun-e, dans le périmètre concerné par le projet, a en principe eu l'occasion d'exprimer ses interrogations, ses désaccords ou accords dans un registre des enquêtes avant qu'ils soient compilés et synthétisés pour en extraire un avis et des recommandations adressées à l'aménageur et aux autorités légiférantes. Mais la plupart du temps, l'aménageur, s'il n'a pas trop mal préparé sa copie, montre patte blanche et les autorités compétentes se déclarent satisfaites puis entérinent le projet. Il arrive que des autorités de santé, d'environnement ou d'aménagement du territoire émettent des réserves... avant de se déclarer satisfaites lorsque l'aménageur ajoute quelques garanties: ces interventions peuvent produire un mieux dans le pire, mais le gros du projet subsiste.

« Vous êtes libres d'exprimer votre désaccord, mais respectez la démocratie. » Dans nos luttes, des tractages, banderoles, rassemblements, manifestations, pétitions, interpellations des élu-es, réunions publiques de contestation et conférences d'information sur les conséquences néfastes des projets montrent que ces processus d'acceptabilité sociale visent à rendre acceptable l'inacceptable. Parfois, l'ampleur de la contestation suffit à inquiéter les élu-es soucieux-ses de leur électorat ou l'aménageur soucieux de ses futures relations de voisinage, mettant fin au projet. Mais, le plus souvent, celui-ci est imposé, provoquant colère, frustration, sentiment d'impuissance devant ce qui est vécu comme un profond déni de démocratie, quand les jeux semblent faits depuis le départ (sur ce sujet, vous pouvez lire l'étude menée par l'association Terres de luttes « Les Davids s'organisent contre Goliath »).



Et c'est là qu'arrive... le recours! Il consiste à introduire une action devant un tribunal. Dans ce livre, nous allons beaucoup évoquer le tribunal administratif. Il intervient tardivement dans le processus de contestation, principalement lorsqu'un acte légal entérine le projet à contester. Cependant, il doit être préparé dès que le projet pointe son nez, et il est essentiel de comprendre les rouages juridiques bien avant que les travaux ne soient autorisés. Le recours est un moyen de lutte, peut-être même de ceux grâce auxquels on obtient le plus souvent gain de cause. Mais qui nécessite de se plonger de longues heures dans un droit complexe et pensé pour les aménageurs.

2. Le B.(L.)A.-b(l)a du droit

Si on vous a appris à déchiffrer 1 000, 3 000 ou 10 000 pages d'un jargon technocratique et technique imbuvable, vous faites sans doute partie des quelques privilégiés qui peuvent assimiler et comprendre les tenants et aboutissants de la langue de bois des aménageurs. Autrement, il vous reste à écouter avec un brin de sidération leurs belles paroles, lorsqu'ils résument leur vision dans un sympathique PowerPoint avec d'innombrables cartes en couleur, projections 3D arborant une foisonnante verdure qui promettent le mariage idyllique entre béton et nature.



Dans un cas comme dans l'autre, vous n'aurez que quelques semaines pour digérer toutes ces informations et y répondre dans le cadre d'une enquête publique. Encore faut-il que vous soyez un peu naturaliste, un peu géologue, un peu hydrologue, un peu économiste, un peu architecte, etc., et surtout juriste, pour percevoir les leviers d'expertise qui peuvent remettre en cause la viabilité et la probité du projet. Bref, à moins de passer vos nuits à vous autoformer, il vous faudra du renfort.

Quoi qu'il en soit, vous aurez toujours intérêt à vous rapprocher d'associations environnementales locales ou nationales, qui ont déjà une longueur d'avance dans les arts martiaux et la cryptologie du droit environnemental et seront peut-être en mesure de mettre des moyens financiers, humains et matériels (financement du recours, expert-es, juristes, contacts d'avocat-es, outils, informations et lieux de réunion) à disposition de votre lutte.

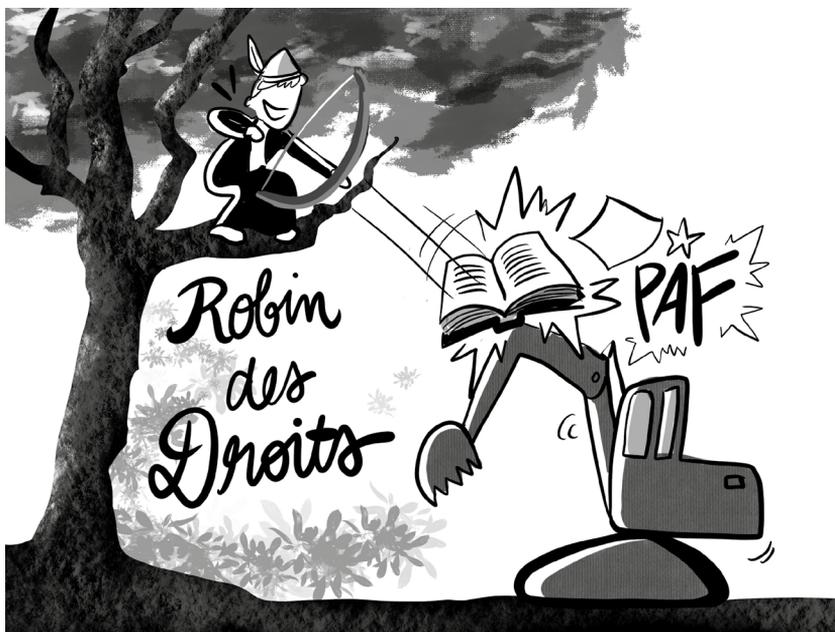
Même si les armes dont les riverains et riveraines disposent restent très légères face à l'armée de techniciens et de bureaux d'études que mobilisent les porteurs de projets, les recours et autres moyens mobilisés peuvent transformer ces combats en guérillas juridiques, faisant véritablement trembler les aménageurs.

3. Les recours comme outil de lutte

➔ ILS SONT UNE PREMIÈRE ATTAQUE

Qui s'est déjà rendu à une réunion publique de présentation d'un projet aura sans doute pu observer une brochette de tristes personnages en cravate, installés sur une estrade, tous plus responsables et instruits les uns que les autres. Maire, adjoint, présidente de communauté de communes, directeur technique, directeur de l'entreprise d'ouvrage, sous-directrice chargée du projet se relaient pour inonder l'auditoire de données techniques, à grand renfort de diaporamas. En face, quelques personnes, informées ou non, tentent, avant qu'on ne leur coupe la parole, d'émettre critiques et inquiétudes.

Le recours réduit cette brochette intimidante à une partie adverse unifiée derrière un ou une avocate, dans l'enceinte d'un tribunal, face à laquelle se tient l'avocat-e ou juriste de la lutte. Les deux dotés du même langage, des mêmes temps de parole, de moyens similaires d'action et de persuasion. Ce rétablissement d'une relative symétrie dans l'affrontement, avec une incertitude partagée sur son issue, fait peur. Peur aux aménageurs qui ont beaucoup à perdre, peur aux politiques qui jouent leur carrière sur leur soutien au projet, peur à tous ceux qui se voyaient déjà en tirer profit.





La peur est passée dans l'autre camp, celui de Goliath et de ses complices. Car une victoire consacrerait une jurisprudence qui porterait préjudice aux autres projets d'aménagement, et c'est l'ensemble des aménageurs et leurs lobbys qui en pâtiraient. Depuis quatre décennies, le droit de l'environnement s'écrit au gré de ces jurisprudences, et plus il fait l'objet de recours qui l'invoquent, plus il se renforce et s'inscrit dans le marbre. En témoignent les lois d'accélération des procédures d'aménagement votées en 2023 et 2024: le droit de l'environnement avait atteint dans les années passées des objectifs contraignants et suscité une peur des aménageurs ou de certaines collectivités qui font à présent pression pour que la loi affaiblisse le droit et leur permette de continuer à bétonner.

Comme un effet domino, la peur des aménageurs influence les banques et les assureurs, moins enclins à prêter et couvrir des investissements qu'ils considèrent comme plus risqués, c'est-à-dire potentiellement plus coûteux à terme. Ils augmentent donc leurs taux et acculent les aménageurs à des surcoûts ou à des réductions de leurs investissements, donc du nombre et de l'ampleur des projets. C'est tout le château de cartes de l'aménagement du territoire qui s'effondre avec la perte de confiance des investisseurs.

➔ ILS SERVENT À TRANSCRIRE LA RÉALITÉ DU TERRAIN

Lorsqu'un collectif fait une pétition pour défendre la rivière dans laquelle il fait bon pêcher au printemps, faire trempette en été et au long de laquelle il est agréable de se balader toute l'année, il use d'arguments certes légitimes, mais qui restent très subjectifs et qui se heurtent assez rapidement aux arguments de nécessité et de raison de l'aménageur: « Soyons raisonnables, messieurs-dames, nous parlons là d'un projet d'utilité publique qui va rayonner sur l'ensemble du territoire, que sont quelques poissons face à des emplois, une manne économique? »

Seulement, lorsque c'est un expert hydrologue qui vient à la barre parler de la pollution des nappes en profondeur, de l'impact sur la pêche sur des kilomètres en aval de la construction envisagée et qui assure que les retombées négatives sur l'environnement auront un coût économique conséquent, il faut plus qu'un discours lénifiant des aménageurs pour rassurer les décideurs et conforter le législateur.

Le recours, grâce à l'expertise, transforme les poissons en populations piscicoles à préserver, les fleurs bleues et oiseaux chantants des rivages en espèces protégées, traduit les distances, la qualité des sols, les rejets dans l'air, etc., en données qualitatives et quantitatives qui correspondent à des normes, des



réglementations et font mentir Goliath. Celui-ci devra alors redoubler d'imagination afin de démontrer qu'il a tout entrepris pour, dans le jargon de l'aménagement, « éviter, réduire ou compenser » les impacts négatifs de son projet.

Contrairement à ce que voudrait laisser penser Goliath, c'est bien lui qui, chaque fois qu'il le peut, tente d'invisibiliser ou de minimiser la réalité de terrain et non David qui l'extrapole. Ce dernier ne fait que mettre en évidence l'existant grâce à la grille d'analyse de l'expertise.

➔ ILS SERVENT À LÉGITIMER ET ÉTENDRE UNE LUTTE

Lorsque des naturalistes dessinent les contours d'une biodiversité florissante, que des hydrogéologues donnent du relief à la vulnérabilité des nappes souterraines et des cours d'eau, que des économistes traduisent les particularités socio-économiques d'un territoire, ils et elles produisent des données qui ne sont pas seulement en mesure d'emporter la conviction des juges, mais également celle d'une opinion plus large et familière de ces domaines, comme la presse spécialisée, les scientifiques ou les passionné-es. Or une fois convaincu-es, ils et elles sont susceptibles de s'emparer à leur tour de ces arguments, de les vulgariser et de persuader le plus grand nombre. Les brochures, vidéos, flyers, affiches qui popularisent ces argumentaires contribuent à légitimer la lutte.

4. Nos recours font gagner du temps

Le temps de mise en œuvre des projets est souvent long, d'autant plus lorsqu'ils sont énormes et ont de gros impacts. Mais ils impliquent souvent la modification préalable de documents d'urbanisme (PLU, PLUI) et des travaux annexes (voies d'accès, transformateurs et lignes électriques, défrichements, etc.) qui sont réalisés dans des temporalités plus courtes: pas besoin que le projet soit entièrement validé pour que les premiers dégâts soient causés. Ces travaux annexes font l'objet de leurs propres enquêtes publiques et relèvent souvent d'autorisations plus simples et rapides des collectivités locales. Ils sont justifiés comme participant à l'utilité publique du projet, les nouvelles infrastructures étant censées profiter dans tous les cas, projet ou non, aux riverains et riveraines (quand bien même les routes ne mènent nulle part et les lampadaires éclairent des friches). Ces chantiers, une fois entamés, ne laissent plus de retour en arrière possible et scarifient le territoire en y imprimant les contours du futur projet. La destruction ou l'altération irrémédiable de l'environnement naturel et de vie qu'ils impliquent prépare le terrain et les esprits, sappe la mobilisation qui n'aura parfois plus grand-chose à protéger et défendre face au projet principal.



Les recours n'ont un effet suspensif que dans les cas où un **référé-suspension** contre une autorisation d'aménager aboutit, ou que des conventions prévoient la suspension en cas de recours. L'aménageur est donc libre par défaut (c'est-à-dire la plupart du temps) de commencer des travaux, dans des temporalités qui laissent rarement le loisir de construire une mobilisation conséquente.

Toutefois, les **recours** engagés contre les différentes phases du projet peuvent dissuader les aménageurs de précipiter la mise en œuvre de chantiers annexes, au risque de voir s'allonger considérablement les délais d'instruction pour l'ensemble du projet en cas de décision de justice défavorable. Une décision de justice creuse le lit des suivantes, et oblige potentiellement l'aménageur à revoir sa copie, ce qui allonge les délais de réalisation. Ce temps de révision peut jouer un rôle déterminant dans la constitution de l'opposition: tandis que l'aménageur allonge ses prévisions, hésite à lancer des travaux, elle peut nourrir la contestation, organiser la mobilisation et anticiper une éventuelle entrave des travaux lorsque ceux-ci débiteront.

Plus tôt l'aménageur sent la pression juridique s'exercer sur lui, plus il est enclin à respecter scrupuleusement les procédures sans chercher à en brûler les étapes. Intervenir juridiquement dès la modification des documents d'urbanisme peut ébrécher l'édifice d'acceptabilité sociale que l'aménageur construit pour les acteurs du territoire (collectivités locales, agences de gestion territoriale, etc.). Cela permet aussi de faire exister et de montrer une opposition formalisée, déterminée à entraver le projet.



Gagner du temps ou déposer un recours en justice, c'est aussi faire perdre de l'argent, beaucoup d'argent, à un aménageur dont le budget est susceptible de passer la barre du soutenable et d'être annulé à l'initiative des décideurs locaux, nationaux ou même de celle du porteur de projet. Toutefois, le « trop-dépensé ou trop-avancé pour reculer » peut aussi conduire à une fuite en avant (Flamanville... ou l'histoire d'un réacteur nucléaire à 15 milliards de surcoûts et douze années de retard).

Un recours peut aussi tout simplement faire interdire localement et définitivement un projet ou barrer la route à tout autre projet au même endroit, selon la décision de justice qu'il aura engendrée ou les impacts environnementaux qu'il aura permis de mettre en évidence. Un recours n'est en effet pas un pur exercice de droit, il est créatif et s'associe à de nombreux domaines d'expertise pour faire la démonstration de ses arguments. Ces expertises, à l'initiative de personnes en lutte ou de l'autorité environnementale chargée d'évaluer l'adéquation du projet au droit de l'environnement, peuvent jouer un rôle déterminant dans la consécration de nouvelles normes locales de protection.

Par ailleurs, si l'annulation du projet est déterminée par un critère environnemental, ce dernier pourra être invoqué dans tout cas similaire, élargissant nettement son périmètre de protection à l'encontre de projets futurs. C'est la force mais aussi la vulnérabilité d'un droit environnemental jurisprudentiel qui se nourrit des victoires, mais peut s'affaiblir des défaites.



PARTIE 2

**Le droit de
l'environnement:
quelles protections
contre les projets
imposés?**

1. Droit de l'environnement: autorisation à polluer

➔ PETITE HISTOIRE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, DE SON ÉVOLUTION, DE SA REMISE EN QUESTION

■ Frise positive du droit de l'environnement

1810



Décret sur les établissements incommodes et insalubres (ancêtre des ICPE). C'est la première norme « environnementale ».

1931



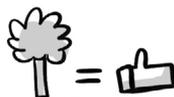
Loi sur la protection des sites. C'est le prolongement de la protection du patrimoine pour des endroits particuliers, moins anthropisés. c'est un avant-goût du droit de l'environnement.

1971



Création du ministère de la Protection de la nature et de l'environnement, qui changera de nom à plusieurs reprises par la suite (on le nommera ici ministère de l'Environnement, par commodité).

1972



Pour la première fois, le droit à un environnement sain est explicitement mentionné au niveau international à travers le prisme des droits humains dans la Déclaration de Stockholm.

1976



La loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature pose en France la première pierre d'un droit de l'environnement spécifique. Le gouvernement affirme sa volonté de protéger le patrimoine naturel sur le territoire national.

Cette loi prévoit notamment une législation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), la protection de certaines espèces ou encore des études d'impact sur ce patrimoine – des mesures qui sont encore au cœur du droit de l'environnement français aujourd'hui.

1979



La Convention de Genève porte sur toutes les formes de pollutions atmosphériques transfrontières à longue distance.



1979

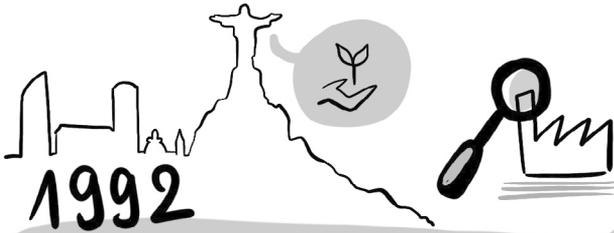
Directive Oiseaux, première version.

1982 

La Charte mondiale de la nature est adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 28 octobre. Elle reconnaît l'interdépendance entre développement et environnement, et enjoint les pays à préserver leur biodiversité.

1982 

Directive Seveso (du nom d'une ville d'Italie touchée par un accident industriel en 1976). Identification et début de réglementation des risques associés à certaines activités industrielles dangereuses.



1992

La Conférence de Rio de Janeiro marque un tournant historique: la reconnaissance mondiale de l'importance de la protection juridique de l'environnement et le développement de la réglementation internationale, dans le sens d'une protection de plus en plus intégrale des environnements naturels imposée dans les gouvernances de toutes les nations.

1985

Directive Évaluation environnementale pour les projets. Elle fixe les conditions d'évaluation des impacts d'un projet sur l'environnement.



1992

Directive Habitats, qui institue la protection de certains habitats naturels. Création des « zones Natura 2000 ».

1995

Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.



1997

Signature du Protocole de Kyoto, par 191 États, lors de la conférence des parties à la convention des Nations unies (COP 3) visant à réduire les émissions de six gaz à effet de serre.



1998

La Convention d'Aarhus est adoptée par la Commission économique pour l'Europe des Nations unies. Elle consacre trois droits fondamentaux pour les citoyens et les associations qui les représentent : l'accès à l'information sur l'environnement, la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.



2000

Création du Code de l'environnement (compile dans un seul texte les lois et réglementations françaises jusqu'alors éparpillées).

2000

Directive Cadre sur l'eau (parfois appelée DCE), dite mère, sur la protection de toutes les masses d'eau (rivières, lacs et eaux souterraines). Elle sera suivie de nombreuses directives « filles » et autres règlements (eaux de baignade, qualité des eaux de surface, etc.).



2001

Directive Évaluation environnementale sur les plans et programmes. Elle permet d'imposer des évaluations environnementales à tout plan ou programme ayant une incidence potentielle sur l'environnement.



2005

Constitutionnalisation de la Charte de l'environnement, qui reprend une partie des droits reconnus par la Convention d'Aarhus.



2007-2012

Consécration du préjudice écologique lors de l'affaire Erika, du nom du pétrolier affrété par Total qui a fait naufrage au large des côtes bretonnes, entraînant une pollution majeure de celles-ci.



2008



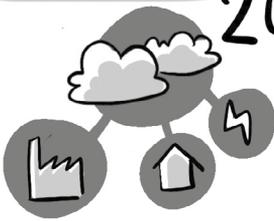
Au niveau européen, deux directives en particulier fixent des normes de qualité de l'air : la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, et la directive 2004/107/CE du 14 décembre 2004.



2009

Révision de la directive Oiseaux de 1979.

2009-2010



Consécutivement au Grenelle de l'environnement de 2007, la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 et la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 mettent en place une gestion transversale de l'atmosphère à travers,

d'une part, les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) copilotés par le préfet de région et le président du conseil régional ;



et, d'autre part, les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) mis en œuvre dans toutes les régions, tous les départements et regroupements de communes de plus de 50 000 habitants.

2011



Directive des Évaluations des incidences sur l'environnement pour les projets. Elle révisé celle de 1985.

2015

La loi NOTRe crée le Sraddet, qui fixe les trames vertes et bleues à l'échelle de la région.

2018-2021

Le gouvernement français est jugé responsable d'inaction climatique et sommé de « réparer le préjudice écologique » : c'est l'Affaire du siècle qui a assigné l'État en justice après avoir récolté 2 millions de signatures de soutien.



■ Petite frise déprimante du droit de l'environnement

2018

La loi Élan du 23 novembre 2018 modifie l'article L. 600-1-1 du Code de l'urbanisme pour prévoir qu'une association n'est recevable à agir que si elle existe depuis au moins un an avant le dépôt du permis de construire ou d'aménager.



Cette loi introduit également la possibilité de régulariser des autorisations d'urbanisme illégales (exemple : permis de construire) à l'occasion d'un recours contre celles-ci devant le juge.

2020



La loi Asap (Accélération et simplification de l'administration publique) réduit les délais pour demander une concertation préalable.



Elle donne au préfet la possibilité de recourir à une consultation électronique plutôt qu'à une enquête publique pour les projets soumis à autorisation environnementale qui ne font pas l'objet d'une évaluation environnementale.

JANVIER 2021



Lancement du programme France Relance, qui crée les conditions d'une réalisation accélérée de projets « clé en main » grâce à l'implication de l'État et des acteurs publics afin de préparer le terrain aux industriels.



Décret modifiant les projets soumis à évaluation environnementale et diminuant la protection environnementale sur ceux-ci en instaurant des critères d'examen au cas par cas qui dispensent d'évaluation certains projets.

JUILLET 2023

Amoindrissement de l'objectif ZAN (zéro artificialisation nette) fixé par la loi Climat et Résilience, et prolongation des délais d'application.



ZAN? C'est Zone à Nettoyer?

1^{er} JANVIER 2024

Les recours contre les autorisations environnementales doivent être notifiés à l'auteur de la décision et au porteur de projet, sous risque de se voir rejeter.

OCTOBRE 2024

Entrée en vigueur des dispositions de la loi Industrie verte, permettant une marginalisation progressive des enquêtes publiques comme phase de la procédure de l'instruction d'une autorisation environnementale, au profit d'une procédure accélérée nommée « consultation parallélisée ».



On constate avec ces frises que le droit de l'environnement s'est d'abord mis en place au niveau national puis au niveau européen et international. Il a été construit afin de protéger certains espaces particuliers (suivant un peu la logique de protection des monuments historiques) et pour encadrer certaines activités, comme l'industrie qui fait l'objet de réglementations depuis le début du XIX^e siècle. Sans entrer dans des détails ennuyeux, on peut affirmer que le droit de l'environnement s'est bâti autour de plusieurs axes :

1. **Les grands principes de protection**, autrement dit la poudre de perlimpinpin: grands principes et grandes déclarations qui visent davantage à calmer les revendications qu'à créer des normes tangibles. Ils jouent un rôle de guide dans la mise en place, ensuite, de protections concrètes à l'échelle nationale. Mais sur le coup, ils n'ont que peu d'impact ou de portée réellement normative. C'est, par exemple, « le droit à un environnement sain ». Exceptionnellement, certains principes sont parfois opposables, mais leur emploi est extrêmement limité (principe de précaution par exemple).

2. **Les normes protectrices des espaces et des espèces, contre les activités polluantes**: d'une portée normative forte, elles concernent notamment les zones humides, la montagne, les activités industrielles ou les espèces protégées. Loin des grands principes, ces normes d'une grande technicité sont applicables très concrètement.

3. Dans **le droit de l'urbanisme**, on trouve, de manière éparse, de nombreuses règles, au caractère applicable variable, concernant directement le droit de l'environnement. Par exemple, toutes les dispositions qui peuvent protéger des zones agricoles ou naturelles de la construction, mais aussi les trames vertes et bleues, la fameuse loi Littoral, et les conditions d'obtention d'un permis de construire ou d'aménager. Le droit de l'urbanisme régit l'occupation des sols: il concerne donc également l'environnement et peut être une voie de contestation efficace.

4. **La participation et l'information du public**: en droit de l'environnement, elles sont primordiales et bénéficient d'une protection particulière, dont va découler la procédure permettant l'implantation d'un projet. C'est un ensemble de normes complexes qui soumet le porteur de projet à pas mal de dispositifs: enquête publique, concertation, consultation, étude d'impact, etc.

5. **Toutes les autres normes non mentionnées ci-dessus**: les protections du droit de l'environnement s'accompagnent systématiquement d'exceptions et de procédures permettant de les éviter. Typiquement, à l'article L. 411-1 du Code de l'environnement, les interdictions concernent la destruction des espèces protégées. Et hop, à l'article L. 411-2, la petite exception qui va bien et qui admet que, dans certains cas, c'est acceptable de tout zigouiller. On peut donc,

malheureusement, parler d'un droit à détruire l'environnement plus que d'un droit de l'environnement.

Si le droit de l'environnement s'est construit sur le fait de protéger, et pour cela d'imposer des procédures complexes aux porteurs de projets, il semble – ô surprise! – que les représentants politiques ont une nette tendance à déplorer certaines de ces protections, même lorsqu'elles sont accompagnées de nombreuses exceptions. Ils s'adonnent donc à ce que l'on nomme le détricotage du droit de l'environnement. Il s'agit, à coups d'exceptions, d'amoindrissements de la norme ou de révisions des nomenclatures, de diminuer une protection originellement admise. Typiquement, la loi Asap – oui, osé, le petit nom – vient simplifier la procédure concernant l'implantation des ICPE en permettant que les enquêtes publiques soient faites en ligne, le début des travaux sans autorisation dans certaines conditions, etc. Et cette dynamique s'amplifie, notamment avec l'actuelle conception de la loi d'orientation agricole.



On l'observe dans tous les projets énergétiques, dits « d'énergies renouvelables » ou nucléaires, mais aussi plus récemment dans les projets de méga-bassines ou de fermes-usines. L'idée est de simplifier les procédures permettant de déroger aux protections, de détruire plus vite et plus efficacement. Avec une limite: le minimum prévu par les directives européennes. Depuis vingt ans, le but des gouvernements successifs est d'éviter à tout prix de surtransposer dans le droit français (en clair, ne pas aller plus loin que la directive européenne).

➔ PROJETS PARTOUT, JUSTICE NULLE PART

Vous l'avez compris, le droit n'est pas l'argument magique sur lequel nous pouvons tranquillement nous appuyer en ayant confiance dans le fait que justice soit faite et qu'un projet dégoûtant qui détruit tout pourrait être considéré comme légal (tristesse). Car il est certain que les promoteurs ont parfaitement conscience des procédures et font tout pour que leurs projets rentrent dans les cases de la légalité. De la même manière, ce n'est malheureusement pas en invoquant les tonnes de CO₂ relâchées par la mise en œuvre d'un projet ou les hectares de forêt arrachés que nous obtiendrons gain de cause. Car tout ça – eh oui, le droit c'est nul – peut tout à fait être légal. Le droit de l'environnement est, avant tout, un droit de procédures, de détails et de cases – les fameuses nomenclatures – dans lesquelles il faut aller fouiller, traquer les oublis, les petits arrangements et raccourcis du promoteur afin de trouver des failles. Ainsi, c'est assez rare – mais promis, ça arrive – que l'on puisse utiliser de grands arguments. Au contraire, il suffit parfois d'une balise mal relevée ou d'un plan d'épandage bâclé pour faire tomber tout un projet.



Bref, le droit est un outil pensé pour construire les projets imposés et polluants. Pour nous, ce n'est ni l'expression de la justice, ni un remède miracle, ni une perte de temps mais simplement un moyen de nous battre pour les faire tomber. Ni plus, ni moins!

2. Urbanisme et environnement, planification ou diversion?

➔ PETITE HISTOIRE DU DROIT DE L'URBANISME

Il faut concevoir le droit de l'urbanisme (qui existe depuis 1943) comme des boîtes dans des boîtes, dans d'encore plus grandes boîtes. L'idée est assez simple: diviser le territoire en trois types de zones: les zones urbaines ou à urbaniser – boouuh –, les zones agricoles – ouuuuuiis – et les zones naturelles – youhouuuu. Pour mettre tout cela en œuvre, que ça ne soit pas trop le bazar et éviter que Matignon ne doive s'occuper des plans de la commune de Trifouillis, l'administration a voulu décentraliser le processus – mais pas trop quand même, il ne faut pas pousser. Ce qui donne le fameux millefeuille territorial, avec:

Ah ouais, un schéma territorial c'est comme un millefeuille



Non, écoeurant, indigeste et impossible à manger proprement

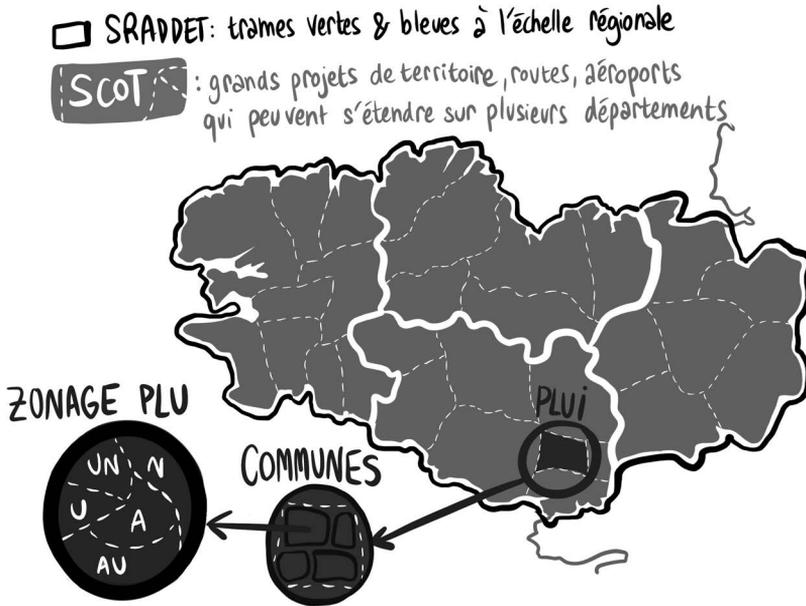
- des plans conçus à l'échelle régionale, les Sraddet;
- des schémas conçus à l'échelle des bassins de vie, les Scot;
- des plans locaux d'urbanisme intercommunaux, conçus à l'échelle intercommunale, les PLUI.

Chacune de ces échelles de planification a son champ de compétences: les Sraddet intègrent notamment les trames vertes et bleues; les Scot définissent les grands projets de territoires; et les PLUI mettent en œuvre le zonage en divisant le territoire en trois catégories:

- zones U et AU : urbaine, à urbaniser, où l'on peut construire des trucs et couler du béton en folie;
- zone A: agricole, où l'on peut construire des trucs mais seulement « agricoles » – comme les méga-bassines et les fermes-usines;
- zone N: naturelle, où en principe on ne construit rien du tout – mais, bien sûr, il peut y avoir des exceptions, comme les scieries.

Ces différents documents sont supposés être compatibles (Scot – PLUI) ou dans un rapport de « prise en compte » (Sraddet – Scot): l'idée, c'est qu'on ne puisse pas dire tout et son contraire mais qu'on ne soit tout de même pas obligé de tout suivre – vive le droit!

Il existe, autour de ces documents principaux, des documents sur des sujets précis. Par exemple, les Sdage et Sage, des schémas d'aménagement concernant la gestion de l'eau, ou les PCAET (plan climat air énergie territorial), avec lesquels le PLU doit être compatible. Et ils ont la fâcheuse tendance à pouvoir fusionner les uns avec les autres (Scot + PCAET), afin de simplifier les choses.



Ces documents ont souvent une construction interne à peu près semblable: le blabla introductif qui donne les belles intentions et les grandes lignes, parfois un petit bout sur l'environnement et le développement durable, puis les aspects plus opposables et normatifs – le règlement – et enfin tout plein de cartographies. On pourrait se dire que ce qui nous intéresse et qui a de l'effet, c'est seulement la partie concernant les normes. Mais tout de même, les grandes annonces doivent être cohérentes avec la partie plus concrète, donc on vous conseille une lecture exhaustive de ces documents (pardon!).

Le droit de l'urbanisme est donc la porte d'entrée pour implanter un projet: c'est le cadre général de la construction et de la modification des territoires. Il suit quelques principes généraux, comme l'urbanisation continue (c'est-à-dire avec des maisons collées), mais les principales règles d'urbanisme régissant le projet contre lequel vous vous battez seront à rechercher dans les documents particuliers de votre territoire.

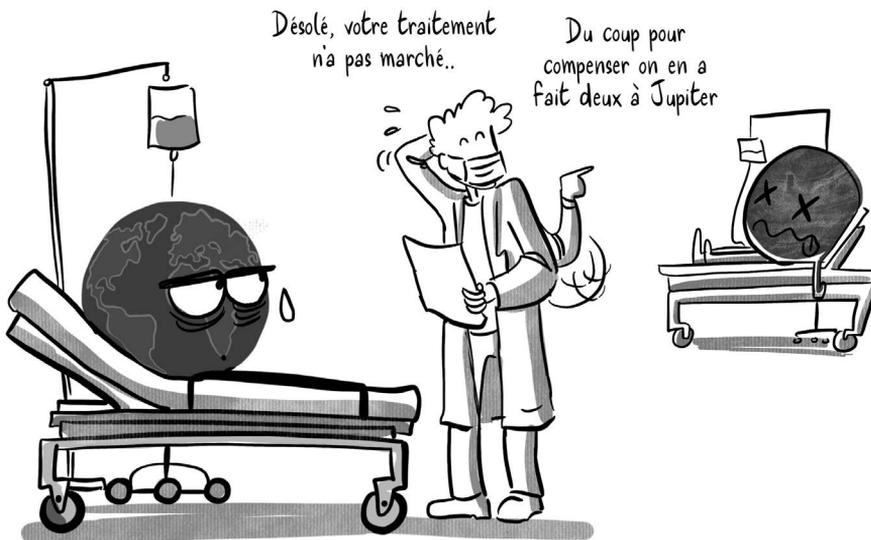
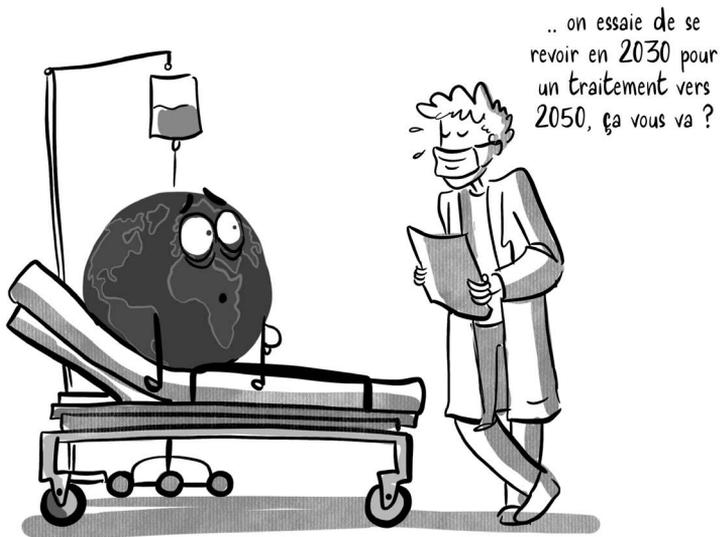
→ Pour aller plus loin

- Guide « Quel plan local d'urbanisme pour demain ? » de l'association Notre affaire à tous
- Guide pratique de l'urbanisme du Réseau des communes
- Le site du Cerema
- Le guide « Comprendre la hiérarchie des documents d'urbanisme » du département de l'Eure

➔ DÉMYTHIFICATION DE L'OBJECTIF « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE »

En 2021, la loi Climat et résilience a posé l'objectif d'arrêt total de la bétonnisation à l'horizon 2050. Malheureusement, les lois successives en ont réduit l'ambition, avant que des décrets finissent d'en annuler la portée.

Vision pessimiste? Le fait est que cet objectif est à visée lointaine et le palier de -50 %, visé en 2030, ne sera sûrement pas atteint à cette date. Il doit par ailleurs être intégré aux documents d'urbanisme, ce qui prend du temps. Enfin, parler d'artificialisation nette permet de compenser celle-ci, donc de tricher (protéger des forêts qui existent déjà est un grand classique, ou promettre la renaturation d'un espace qui pourra se faire attendre). Autrement dit, un territoire peut atteindre l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) même s'il continue d'artificialiser à condition que, dans le même temps, il renature une surface équivalente. Bref, si le ZAN est un outil prometteur, pour le moment sa mise en œuvre demeure laborieuse – on peut donc difficilement s'appuyer dessus pour attaquer un projet. Sans compter que les gouvernements pourront publier des décrets excluant certains grands projets du décompte de la ZAN... et permettre aux collectivités (notamment les communes) d'artificialiser pour de très gros projets en les faisant passer dans une enveloppe « nationale ». En revanche, à l'étape de la modification des documents d'urbanisme, si une zone naturelle ou agricole est transformée en zone à urbaniser par exemple, c'est un argument qui pourra sans doute être mis en avant – mais pas tout de suite, sinon c'est trop facile!



→ Pour aller plus loin

- Le guide « La lutte contre l'artificialisation des sols » de Notre affaire à tous
- L'article « S'approprier l'objectif ZAN en 6 étapes » de la Gazette des communes
- L'arrêté révoltant du 31 mai 2024 qui exempte 167 projets « d'envergure » de l'enveloppe ZAN des collectivités » du ministère de l'Environnement

3. Mais que fait la police?

Si nous gagnons des recours, c'est que des projets illégaux existent un peu partout, en toute impunité. En effet, les projets et leur mise en œuvre sont très peu surveillés; l'administration porte principalement son attention sur le fait qu'ils « cochent les cases », c'est-à-dire qu'ils suivent correctement chaque étape de la procédure. La question de l'impact des étapes, celle de savoir si oui ou non le projet a un impact considérable sur l'environnement, est souvent laissée de côté, quand l'étude de cet impact devrait elle-même être une étape qui pourrait stopper le projet.

Donc, malheureusement, il n'y a pas d'instance affectée à cette évaluation. Les agents de l'État (DDT et Dreal) devraient le faire mais n'en ont pas les moyens. Il existe bien une inspection des ICPE, qui regarde plutôt leur fonctionnement et contrôle leurs émissions et activités. Mais ce corps de métier est complètement débordé et très rarement à l'origine de la remise en question d'un projet. La police de l'environnement est également exercée par l'OFB, notamment concernant les atteintes aux espaces naturels et aux espèces protégées, ainsi que la chasse et la pêche. Cette police peut se déplacer pour des constats mais son efficacité reste tellement marginale. Leurs pouvoirs sont tellement peu effectifs qu'il ne faut pas trop se reposer dessus. Mais afin de constater l'atteinte à une espèce protégée ou la dégradation d'un milieu, ça peut faire l'affaire.

En clair, la police n'agit pas contre le fait qu'un projet soit polluant ou mensonger quant à ses projections de pollution et aux mesures prévues pour limiter son impact, et elle ne surveille souvent pas les travaux effectués. Un moyen certain de lutter contre ces dégradations est de les faire constater par un huissier puis d'attaquer l'État, car, lorsqu'il devrait agir mais ne fait rien, il commet une faute et nous pouvons le contraindre juridiquement à agir.

En effet, la police, les agences d'État, les collectivités, le gouvernement et les préfectures protègent généralement ces projets, sous couvert d'attractivité, de revenus commerciaux, ou de création d'emplois, parfois même pour accompagner des velléités de gentrification... ou par copinage avec les aménageurs. Ces projets vont dans le sens du capital et sont protégés à ce titre, tant par la loi, qui instaure les conditions pour qu'ils se fassent avec une surveillance et des contrôles minimales, que par le concours des flics qui vont tout mettre en œuvre pour réduire la contestation.

Les préfets jouent un rôle clé – et néfaste – dans la réalisation des projets en délivrant l'autorisation environnementale unique (s'il y a une multiplication d'autorisations, sur des projets soumis à autorisation loi sur l'eau ou des projets ICPE,

Mais il n'existe pas de projet parfaitement ficelé. On peut facilement trouver une faille dans chacun d'entre eux: les études d'impact sont bâclées ou mensongères, les effets sur l'environnement sous-estimés, les espèces protégées à peine évaluées et les fameuses mesures afin d'éviter, réduire ou compenser leur impact sont une vaste blague dans la plupart des cas.

Alors concrètement, on attaque tout, ou du moins on tente: *All Contentieux Are Beautiful!* Le droit de l'environnement est bourré de marges d'appréciation, d'imprécisions: est-ce qu'un buisson de magnolia peut compenser un aéroport? Est-ce qu'une borne de qualité de l'air qui sature doit figurer dans l'étude d'impact? Est-ce que cent avis semblables dans une enquête publique comptent pour un seul? Qu'est-ce qui est ou non d'intérêt public majeur? Toutes ces questions, c'est le juge qui les tranche lors des contentieux. Sans ces contentieux, le droit demeure du côté des pollueurs, toujours.



PARTIE 3

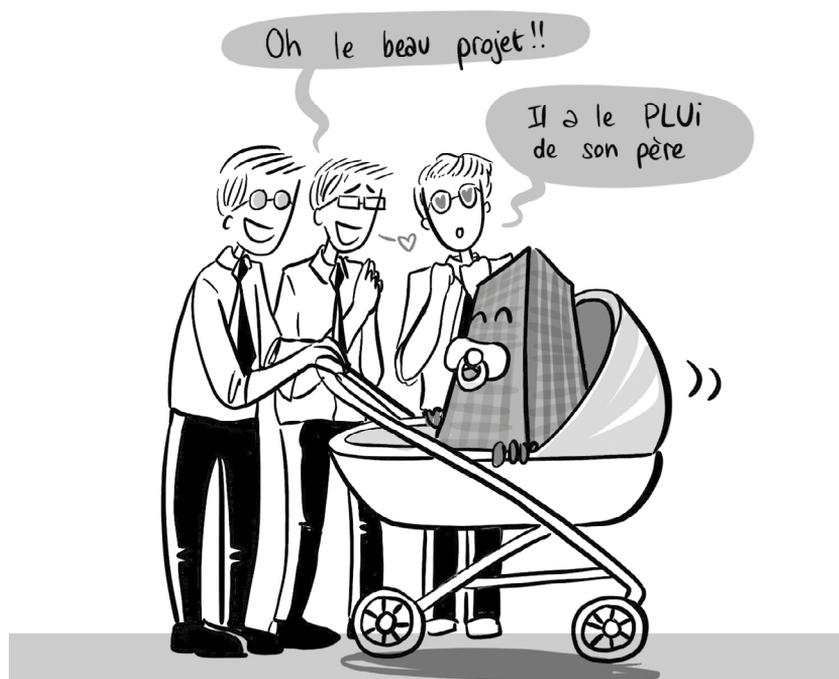
L'élaboration d'un projet imposé

À chaque stade de la procédure, pensez à télécharger et classer tous les documents publiés (arrêté d'ouverture de l'enquête publique ou de consultation parallélisée, étude d'impact et annexes, rapport du commissaire enquêteur, etc.). Ce sera particulièrement utile à vos avocat-es/juristes si les documents ne sont plus disponibles en ligne (parfois, ils disparaissent rapidement des sites internet).

Les dispositions mentionnées dans ce livre portent sur le droit applicable en métropole et dans les DOM-TOM, mais dans les DOM-TOM il y a souvent des dispositions spécifiques, pensez à y jeter un coup d'œil.

1. Conception, idéalisation et emplacement

La première étape de la vie nulle d'un projet imposé, après avoir éclos dans le cabinet d'un promoteur, d'une collectivité ou d'un porteur de projet, est d'être présenté sur une brochure de papier glacé ou dans un dossier ficelé pour être vendu. C'est la phase de promotion: convaincre des banquiers, des assurances, des communes, des départements ou des régions que ce projet est exactement ce qu'il leur faut, pour désenclaver, promouvoir, enrichir, dynamiser le territoire. Si vous avez de la chance, c'est dès cette étape que vous en entendrez parler. Il peut alors être discuté en conseil municipal, départemental ou régional.



2. Premières participations et manigances préalables au projet



➔ DÉBAT PUBLIC

Le débat public est un outil censé garantir l'information et la participation du public, en amont de la conception du projet, il s'agit de débattre autour de l'idée de l'aménagement. Concernant les très gros projets (élargissement d'une quatre-voies, construction de lignes de chemin de fer, d'installation électrique, de barrages, etc.), que l'on peut trouver dans un tableau à l'article R. 121-2 du Code de l'environnement – eh oui, on commence à balancer des articles –, un débat public peut être obligatoire. C'est alors la Commission nationale du débat public (CNDP) qui s'en charge. Si le projet devrait d'après vous (et l'article L. 121-8 du Code de l'environnement) y être soumis mais que le promoteur ne semble pas particulièrement partant, la CNDP peut aussi être saisie par 10 000 ressortissant-es de l'Union européenne résidant en France, ou 10 parlementaires qui demandent qu'ait lieu un débat public.

Si le projet n'est pas d'emblée soumis au débat public mais qu'il est subventionné à plus de 5 millions d'euros et fait l'objet d'une étude d'impact, la population concernée (10 000 ressortissant-es de l'UE résidant en France), une association agréée de protection de l'environnement ou un organe délibérant du territoire (collectivité) peut tout de même saisir la CNDP.

Ce débat peut associer toute la population française via le site internet de la CNDP, en théorie garante de l'expression et de l'information du public. On vous épargne les grands et beaux principes de cette commission, mais n'hésitez pas à aller consulter le site, où vous trouverez une belle sélection des projets les plus nuls prévus sur le territoire français, ainsi que les principes et les règles de procédure.

En effet le débat public et son déroulement doivent suivre les règles de procédure, et les résultats être rendus publics. Si quoi que ce soit ne vous semble pas entrer dans les clous, documentez-le, le recours se prépare dès cette étape!

➔ CONCERTATION

La concertation consiste à demander aux gens, avant même que le projet ne soit complètement établi ou défini, ce qu'ils en pensent. D'après le Code de l'environnement (article L. 121-5), elle « permet de débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales du projet ou des objectifs et des principales orientations du plan ou programme, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire. Cette concertation permet, le cas échéant, de débattre de solutions alternatives, y compris, pour un projet, son absence de mise en œuvre. Elle porte aussi sur les modalités d'information et de participation du public après la concertation préalable ». La triste vérité, c'est que les résultats de la concertation ne sont pas « opposables », donc que les avis récoltés ne servent qu'à alimenter le brasier dans lequel le capitalisme ne brûle pas.

Théoriquement, tous les projets peuvent faire l'objet d'une concertation, dans l'éventualité où les promoteurs mourraient d'envie de vous demander votre avis. Mais, dans les faits, ce sont surtout les plus gros, ceux qui entrent dans le champ d'action de la CNDP et pour lesquels la concertation est obligatoire, qui sont concernés. Référez-vous de nouveau au tableau à l'article R. 121-2 du Code de l'environnement pour savoir si le projet contre lequel vous luttez entre dans cette catégorie.

Les concertations sont aussi obligatoires pour l'établissement des documents d'urbanisme et leur modification. Si un projet requiert l'ouverture d'une zone à l'urbanisation, il y aura donc une concertation.

➔ BIDOUILLAGE DES DOCUMENTS D'URBANISME

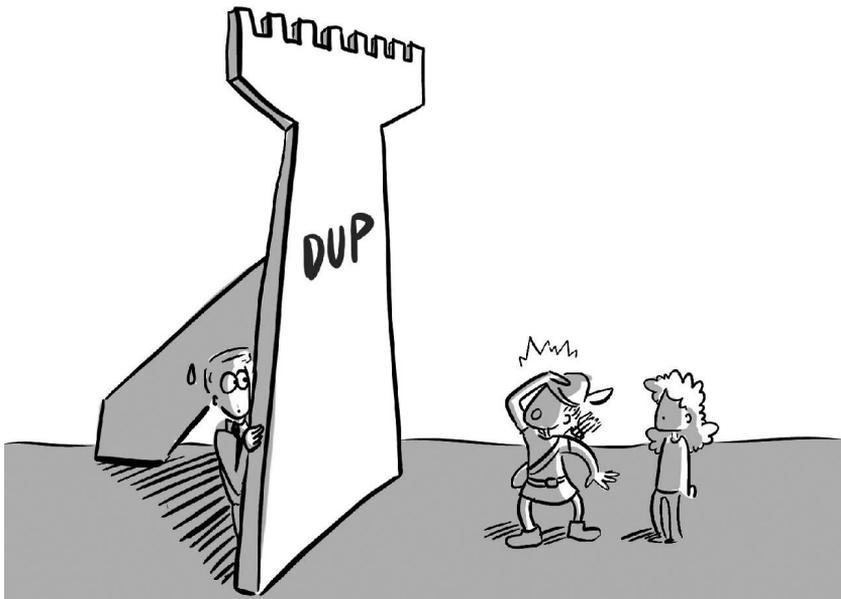
Pour implanter un projet, il est fréquent que les documents d'urbanisme doivent être modifiés afin d'autoriser, par exemple, qu'une petite forêt soit rasée, une zone humide asséchée, des terres agricoles bétonnées. Lorsque des zones naturelles

ou agricoles passent en zones urbaines, le PLUI doit être modifié ou révisé. C'est la première occasion de recours. Pour cette modification ou révision, l'intercommunalité doit suivre une procédure, qui dépend de l'ampleur des changements opérés: simplifiée pour la procédure de modification, lourde pour la procédure de révision qui comprend une concertation, l'évaluation environnementale puis l'enquête publique avant l'adoption par le conseil intercommunal ou municipal.

Pour trouver les modifications du PLUI sur lequel se situe un projet que vous avez cerné, vous pouvez consulter avec assiduité le site internet de l'intercommunalité. Si vous ne trouvez pas les informations, n'hésitez pas à les demander à l'intercommunalité ou à la commune: ces documents sont publics et doivent être accessibles.

Pour un grand nombre de projets, la première partie visible est donc l'urbanisme, marquant leur implantation sur un territoire. La guérilla juridique commence dès ce moment-là !

➔ DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE



Dans certains cas, dignes d'un petit cauchemar, le projet est qualifié « d'utilité publique ». Cette appellation mensongère va servir notamment à deux choses: exproprier et intégrer magiquement le projet aux documents d'urbanisme. Évidemment, pour faire cela, il faut tout de même passer par les étapes de la concertation (si une zone N ou A est concernée), de l'étude d'impact et de l'enquête publique. L'utilité publique est entérinée par un arrêté pris par le préfet.

Plus rarement, il s'agit d'un décret pris par le Premier ministre, quand il est compétent (compétent, ça ne veut pas dire que le Premier ministre est intelligent mais que c'est à l'autorité qu'il représente de prendre cette décision), pour les très gros projets d'envergure nationale (tel qu'aujourd'hui le projet Cigéo d'enfouissement de déchets radioactifs dans la Meuse).

Cet arrêté permet donc la cession forcée de terrains afin de les rétrocéder au porteur de projet, pour qu'il y mène des travaux avant d'y exploiter son installation. Le second objectif est de modifier les règles locales d'urbanisme afin de pouvoir délivrer des permis de construire et d'aménager. C'est la « mise en compatibilité des documents d'urbanisme ». En sigle, ça fait: une DUP valant Mecdu – c'est vraiment super, toutes ces lettres à la suite.

L'arrêté (ou le décret) est attaquant! Attention, l'arrêté est publié au recueil des actes administratifs (RAA) concernant la Mecdu, et lorsque cela modifie les documents d'urbanisme, vous pourrez aussi retrouver la publication sur les sites des communes concernées ou de l'intercommunalité.

Le juge administratif, seul compétent pour s'occuper du litige de l'annulation de ces actes, exerce alors un contrôle approfondi. Il s'intéresse à l'utilité réelle du projet en faisant un bilan de ses avantages supposés et de ses inconvénients (c'est la théorie du bilan). C'est une des occasions uniques en procédure juridique de démontrer que le projet est néfaste, donc carrément pas d'utilité publique.

Depuis une réforme de 2012, la déclaration d'utilité publique peut être entérinée en amont du projet (comme on l'a présenté ici), soit en même temps que plein d'autres autorisations (voir chapitre suivant). Dans ce second cas, elle intègre une procédure jointe: toutes les autorisations font l'objet des mêmes concertations (si elle a lieu), étude d'impact et enquête publique. Encore un moyen d'accélérer les projets nuls.

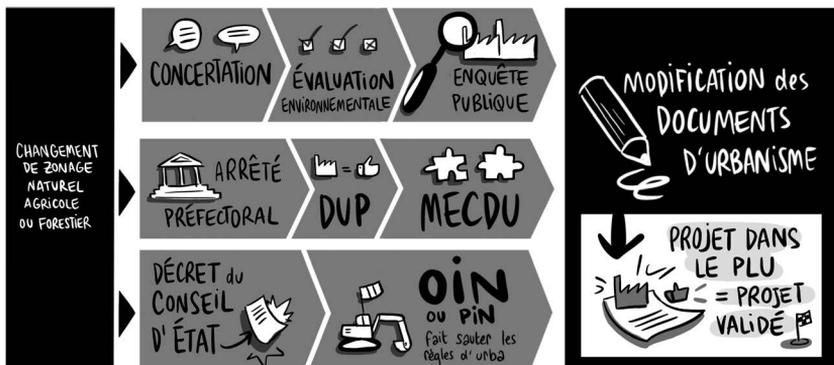
➔ LES OPÉRATIONS D'INTÉRÊT NATIONAL

Un projet peut aussi entrer dans une « opération d'intérêt national » (OIN). Cette qualification intervient par décret en Conseil d'État. Et ce décret aussi est attaquant! Une telle qualification fait plus ou moins sauter toutes les règles d'urbanisme dans un périmètre déterminé, permettant d'implanter le projet un peu partout. La compétence pour délivrer les autorisations requises pour toute opération d'urbanisme remonte donc directement au préfet. Cela rend le chemin juridique d'opposition plus fastidieux – mais courage, certaines luttes, comme à Bure contre Cigéo, sont dans cette configuration et publient des explications ou peuvent être contactées pour en discuter. La loi Industrie verte a créé le petit frère de l'OIN: le projet d'intérêt national. Tout comme l'OIN, il

permet de modifier les documents d'urbanisme, il peut être qualifié de « raison impérieuse d'intérêt public majeur » et voit l'ensemble des autorisations délivrées par l'État.

➔ PETITS BIDOUILLAGES SUPPLÉMENTAIRES

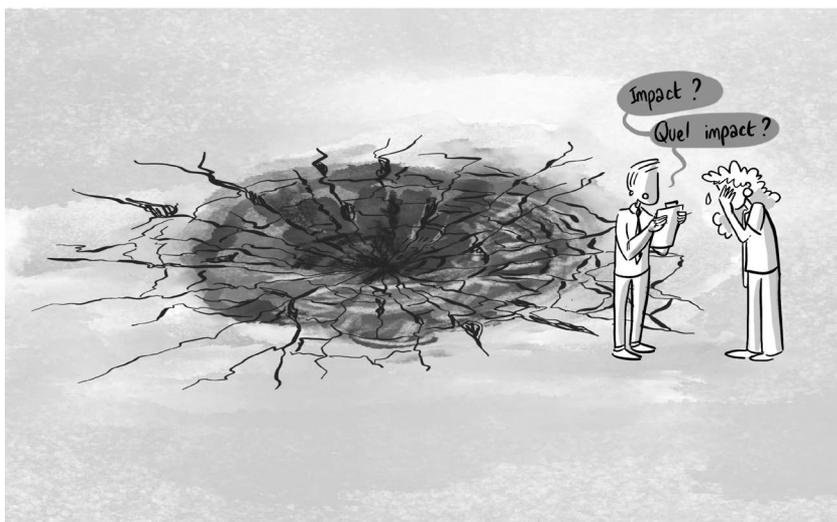
Le projet peut aussi s'inscrire dans, ou même être, une zone d'aménagement concerté (ZAC): une sorte de plateforme multiprojets, comme une zone commerciale ou une zone industrielle. Ces zones sont ouvertes par délibération de la municipalité ou de l'intercommunalité et s'inscrivent dans le PLU. Elles pré-mâchent le travail à l'implantation de futurs projets et doivent passer par le trip-tyque concertation, évaluation environnementale, enquête publique.



3. Étude d'impact et dossiers d'autorisation

L'évaluation environnementale est un passage obligatoire pour les projets, mais aussi pour la modification des documents d'urbanisme, notamment quand une zone naturelle ou agricole est menacée. Il s'agit de mesurer les impacts d'un projet sur l'environnement, avant sa mise en œuvre – peut-être avant, donc, que vous en ayez entendu parler (s'il n'y a pas eu de concertation). L'étude d'impact peut être très longue, jusqu'à s'étaler sur plusieurs années.

Pour savoir si un projet est soumis à étude d'impact ou à une appréciation au cas par cas, vous pouvez consulter la magnifique – non toujours pas – nomenclature à l'annexe de l'article R. 122-2 du Code de l'environnement. Et s'il n'est pas concerné de prime abord, il est toujours possible d'invoquer une « clause filet ». Cette



petite porte dans le Code de l'environnement (article R. 122-2-1) dit que, même en dessous des seuils, un projet ayant un impact notable sur l'environnement doit être soumis par l'autorité compétente à l'examen au cas par cas de l'autorité environnementale.

Si un projet est soumis à un examen au cas par cas, il est examiné par l'autorité environnementale, qui décide si le porteur du projet doit effectuer une étude d'impact. Le résultat de cet examen est publié le site internet de la mission régionale de l'autorité environnementale (MRAe) de la région où se situe le projet. Si la décision est négative, il est possible de faire un recours gracieux, directement devant la MRAe (malheureusement, un recours devant le juge n'est pas possible à ce stade de la procédure). Et si le projet est autorisé sans avoir fait l'objet d'une étude d'impact, alors que cette étude aurait dû être réalisée, alors le juge a l'obligation de suspendre l'autorisation (c'est le « référé étude d'impact »).

➔ OÙ TROUVER CETTE ÉTUDE D'IMPACT OU ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ?

Souvent, on parle d'étude d'impact quand il s'agit de l'étude d'un projet, et d'évaluation environnementale quand il s'agit de l'étude d'un plan ou d'un programme, mais les deux termes désignent peu ou prou la même chose (et on utilise ici les deux termes indifféremment). Pour les projets soumis à consultation parallélisée ou à enquête publique, les résultats de l'étude sont dévoilés en fonction du projet et de son lieu d'implantation, et concernant les documents d'urbanisme, on peut les trouver dans le rapport de présentation ou dans le rapport environnemental. Ces dossiers ou ces rapports sont consultables au moment de la consultation parallélisée ou de l'enquête publique.

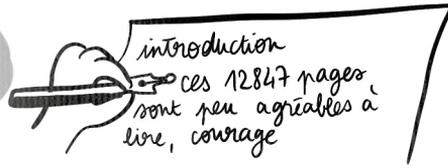
La bonne nouvelle, c'est qu'on y trouve de nombreuses informations, la mauvaise, c'est qu'ils font souvent plusieurs centaines voire milliers de pages – bonne chance! L'étude d'impact est censée être proportionnée au projet et, en fonction des spécificités de celui-ci et du milieu où il doit être mis en œuvre, certains aspects sont plus creusés que d'autres. C'est un matériel clé dans l'attaque d'un projet, et le point de bascule où l'on devient plus chercheur, chercheuse que juriste. Ces pages sont complexes, parfois scientifiques; mieux vaut être plusieurs à plonger dans ces méandres et dotés de compétences variées pour éviter de crouler sous les informations. Il faut traquer les mensonges, les inexactitudes, les incohérences selon les divers aspects que le règlement impose aux porteurs de projets.



➔ LES OBLIGATIONS LIÉES À L'ÉTUDE D'IMPACT D'UN PROJET

L'étude d'impact contient plusieurs chapitres obligatoires, définis à l'article R. 122-5 du Code de l'environnement. Bien sûr, comme c'est une étape procédurale, elle doit les respecter et fournir des informations pour chacun d'entre eux:

Un résumé non technique du document (c'est-à-dire une intro).



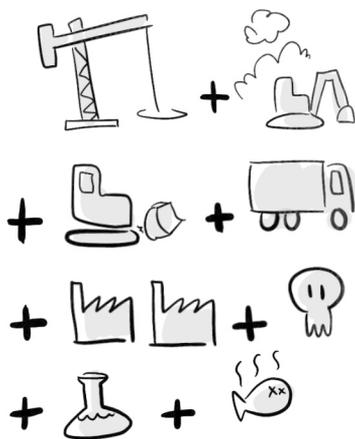
Une description du projet qui doit contenir : sa localisation, ses caractéristiques physiques ainsi que les caractéristiques de la phase de travaux, et une estimation des types et des quantités de résidus et d'émissions attendues – tels que la pollution de l'eau, de l'air, du sol et du sous-sol, le bruit, la vibration, la lumière, la chaleur, la radiation – et des types et des quantités de déchets produits durant les phases de construction et de fonctionnement.

Une analyse de l'état «initial» de l'environnement, c'est-à-dire avant que le projet ne défonce tout.

"C'était mieux avant ?"



Une description des éléments pouvant être affectés par le projet: eau, air, biodiversité, etc.



= IMPACT GLOBAL

Une description des incidences notables que le projet peut avoir. Dans ce cas, on parle de sa construction et de son existence : des matériaux extraits pour sa construction, des émissions de polluants ou de pollution sonore, lumineuse, etc. Mais on aborde aussi son incidence sur la santé humaine et, très important – car rarement fait correctement –, la présentation des effets cumulés avec les autres projets existants ou en cours de réalisation (s'ils ont déjà fait l'objet d'une évaluation environnementale). Ça signifie prendre en compte les autres projets nuls autour pour voir si celui-ci n'est pas le projet inacceptable de trop. On note également l'impact du projet sur le climat, sa vulnérabilité au dérèglement climatique ainsi que les techniques et substances utilisées.

Une description des incidences négatives du projet en cas d'accident industriel ou de catastrophe naturelle et les mesures afin de réduire voire d'éviter ces risques.



Les mesures afin d'éviter, réduire, compenser les effets négatifs du projet (ERC). Elles sont supposées amener le projet à n'avoir aucun impact sur l'environnement. Elles consistent à baisser la lumière, ajouter des plantes, installer des nichoirs... En bref, elles sont monstrueusement insuffisantes.

Toutefois, si elles ne sont pas encore un moyen fiable d'obtenir des victoires, ça vaut le coup de les étudier avec l'aide de naturalistes, et de soulever leurs insuffisances voire leur ridicule.



Les modalités de suivi de ces mesures, souvent encore plus nulles que les mesures elles-mêmes.

1 forêt rasée = 1 arbre planté!



L'arbre a bien été planté! Vous êtes certifiés Usine Verte ©



La méthode de mesure des incidences notables du projet sur l'environnement.

Les noms et qualifications des experts ayant fait ce petit bijou d'étude d'impact.



c'est une MAQUETTE M. Labuseur



Je tiens à remercier M. Duprofit, Mme Thune et M. Marge-Brute pour leur expertise!

Ensuite, pour certaines catégories de projets – comme les infrastructures de transport, les projets relevant du Code minier, ceux pouvant avoir une incidence sur une zone Natura 2000, les projets nucléaires ou d'aménagement foncier –, des spécificités supplémentaires sont prévues, que l'on trouve à l'article R. 122-5 du Code de l'environnement.

Concernant les plans et programmes ou les documents d'urbanisme (les PLU, Sage, Scot, Sraddet, PCAET, plans mobilité et moult autres acronymes barbares), l'évaluation environnementale suit les mêmes principes, pour un contenu à peu près similaire (souvent un peu plus léger): vous pouvez les trouver à l'article R. 122-20 du Code de l'environnement pour les plans et programmes, et pour les documents d'urbanisme à l'article R. 104-18 du Code de l'urbanisme.

→ Pour aller plus loin

- Sur les études d'impacts ou mesures ERC: site du Cerema
- Sur les mesures ERC et comment les dimensionner: site de l'OFB
- Les quatre insuffisances récurrentes de l'étude d'impact sur le site d'Actu environnement

➔ L'EXAMEN PAR LA MISSION RÉGIONALE DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

Une fois cette superbe évaluation environnementale réalisée, ce qui peut durer de six mois à un an (voire plus, mais bien sûr les porteurs de projet font toujours au minimum), elle doit être examinée par l'autorité environnementale, qui peut être régionale, la MRAe, ou nationale – pour les projets les plus néfastes. Depuis la réforme de la loi Industrie verte, cet avis est requis au moment de la phase de consultation du public, s'agissant des projets. L'autorité environnementale doit évaluer la qualité (non pas la qualité du projet mais bien celle de l'évaluation): est-ce qu'elle coche bien toutes les étapes et cases susmentionnées? Après la réception du dossier, donc l'ouverture de la phase de consultation, l'autorité environnementale a deux mois pour rendre son rapport. Si le temps ou les effectifs ont manqué pour tenir ce délai, il est considéré qu'elle n'a rien à dire.

Dans ce rapport, l'autorité environnementale liste les points de l'étude d'impact qui lui semblent faibles ou incohérents. Si cela a peu d'incidence sur le fait que le projet suive son cours, c'est néanmoins un document essentiel pour l'opposition au projet, c'est une boussole dans la lecture du dossier. Peut-être que l'autorité n'a pas relevé tous les manques ou incohérences, mais c'est un point de départ pour vos recherches!

Ensuite, le maître d'ouvrage est censé répondre à l'autorité environnementale, voire corriger et améliorer les points qui ne vont pas. C'est une étape souvent prise à la légère par les promoteurs. Mais cette réponse permet de vérifier directement si les points d'accroche soulevés par l'autorité environnementale sont encore valables.

Dans tous les cas, les incohérences et lacunes de l'étude ne pourront pas valoir en tant que telles devant le juge: une erreur dans l'évaluation ne fera pas annuler le projet. Il faut démontrer comment ces erreurs ont particulièrement nui à l'établissement des mesures ERC ou au principe de participation et d'information du public (matérialisé par la concertation, comme nous l'avons vu, mais surtout par la phase de consultation ou d'enquête publique).



→ Pour aller plus loin

- Les rapports sur la qualité des études d'impact et le rôle de l'autorité environnementale sur le site de l'IGEDD (ancien CGEDD)
- Le site du Cerema

4. Participation (pas si) publique

Aujourd'hui, il existe une confusion forte entre les principes et théories en matière de démocratie environnementale, et l'intitulé des procédures.

Sur le plan théorique, il existe:

- la consultation du public: c'est un procédé qui consiste à consulter le public à l'occasion d'un plan ou projet;
- la participation du public: le public prend part à la décision en matière environnementale.

Sur le plan procédural, il existe:

- les différentes concertations, qui recueillent les observations et propositions du public (concertation du droit de l'environnement et du Code de l'urbanisme);
- la participation du public par internet (ou par voie électronique), qui recueille les observations et propositions du public;
- le débat public, dont les modalités et la tenue sont confiées à la commission nationale du débat public (ici, c'est une liste mentionnée aux articles R. 121-1-1 et R. 121-2 du Code de l'environnement);
- la procédure d'enquête publique, bien connue, avec l'intervention d'un commissaire enquêteur qui émet un avis et des conclusions propres sur un projet ou un plan;
- la nouvelle consultation, dite parallélisée, du public, avec l'intervention d'un commissaire enquêteur qui émet des conclusions sur un projet ou un plan.

Il s'agit de ne pas tout confondre, comme le fait le législateur. Pour faire une nomenclature rapide, si vous vous trouvez face à un projet soumis à autorisation environnementale dont le dossier a été déposé après le 22 octobre 2024, il sera soumis à la procédure de la nouvelle consultation publique (et non plus à enquête publique). Si ce projet est soumis en plus de l'autorisation à une déclaration d'utilité publique ou à une modification de documents d'urbanisme, la procédure qui s'applique sera l'enquête publique unique. Concernant les documents d'urbanisme et leur modification ou création, c'est toujours l'enquête publique qui s'applique. La procédure électronique s'applique à certaines modifications ou actualisations de l'étude d'impact et dans certains dossiers plus légers (mais vise malheureusement à se répandre).

➔ L'ENQUÊTE PUBLIQUE

L'étape de l'enquête publique – ou de la consultation parallélisée pour les projets tombant sous le coup de la réforme de la loi Industrie verte – est la dernière avant l'obtention des autorisations. L'enquête publique que nous décrivons ici

s'applique aux projets dont le dossier est antérieur au 22 octobre 2024 ainsi qu'aux documents d'urbanisme, aux DUP quand elle est requise. Concernant les nouvelles autorisations environnementales, il s'agira d'une consultation publique sur laquelle nous revenons juste après.

C'est dans tous les cas l'étape à laquelle il vous faut rassembler tous les documents disponibles concernant le projet, afin de constituer votre recours par la suite.

Voici les différentes étapes de l'enquête publique, que vous pouvez retrouver à l'article R. 123-9 et suivants du Code de l'environnement:

qui veut gagner un projet ?



AVEC LE COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

➤ *Étape 1.* L'enquête publique est ouverte par la désignation du commissaire enquêteur: c'est l'autorité responsable du bon déroulé de l'enquête mais aussi, à terme, celle qui rend un avis découlant de la procédure. On pourrait penser que c'est une amie mais dans 99,9 % des cas elle est favorable au projet. D'ailleurs, ça vaut le coup de vérifier qu'il n'a pas quelque conflit d'intérêts, car c'est tout à fait classique. Le cas échéant, il faut le signaler au juge ayant désigné

le commissaire enquêteur et celui-ci peut être révoqué (c'est rare, mais bon).

➤ *Étape 2.* Définition des créneaux d'ouverture des sièges de l'enquête, de sa durée (minimum trente jours), de son objet, et des autorisations qu'elle vise ainsi que des dates des réunions publiques (des formes d'exposés un peu écœurants du projet où sont vendues ses nombreuses qualités). Les jours et horaires d'ouverture doivent permettre de réunir la plus large part du public, donc prendre en compte les horaires de travail et les

périodes de vacances scolaires en particulier. Si les créneaux d'ouverture n'ont pas de sens, n'hésitez pas à le signaler (en particulier par des observations écrites sur le recueil tenu par le commissaire enquêteur). C'est dès ce moment-là qu'il est possible de relever toutes les irrégularités en vue d'un futur recours.

qui veut gagner un projet ?



AVEC LA SALLE de RÉUNION

L'enquête doit se dérouler sur toutes les communes directement concernées par le projet. Un critère assez large mais finalement souvent réduit à une vision très matérielle: les communes sur lesquelles le porteur pense que son projet aura un impact et surtout celles sur lesquelles il doit être implanté.

Une version de l'enquête peut aussi être disponible en ligne. Il est important de vérifier que tous les documents y sont bien consultables et – pitié – de les télécharger et de les conserver précieusement pour le reste de vos aventures. S'il manque des éléments, faites des impressions d'écran.



➤ *Étape 3.* L'enquête doit être publicisée selon des critères un peu bidon mais à respecter tout de même: un avis avec toutes les informations susmentionnées doit être affiché au moins quinze jours avant le début de l'enquête dans (au moins) toutes les mairies des communes concernées ou susceptibles

d'être impactées par le projet, ainsi que dans les préfectures et sous-préfectures concernées, et si possible sur le lieu d'établissement du projet. En ligne, l'autorité compétente sur le projet doit aussi publier l'avis d'ouverture de l'enquête.

➤ *Étape 4.* C'est le recueil des observations du public, lors de permanences aux horaires d'ouverture spécifiés dans l'avis d'enquête, mais elles peuvent également être exprimées par voie postale et électronique au commissaire enquêteur ou à l'adresse du lieu d'enquête. Ces observations sont consultables au siège de l'enquête et sur le site internet dédié pour le registre dématérialisé.



➤ *Étape 5 (en même temps que l'étape 4).* Le commissaire enquêteur peut déclencher l'audition de certaines personnes qu'il trouve bon d'entendre dans le cadre de l'enquête. Des associations peuvent ainsi être auditionnées. Dès lors, il est très important de travailler à une réponse construite et mettant en avant les failles constatées dans le dossier à ce stade.

➤ *Étape 6 (toujours en même temps que l'étape 4).* Les réunions publiques sont des moments organisés pour présenter le projet de vive voix. Si le contenu

est rarement intéressant, ce sont des moments assez uniques pour rencontrer d'autres personnes opposées au projet, faire valoir vos arguments, en convaincre d'autres encore, improviser des saynètes de théâtre et confronter les porteurs de projet. Bref, pas particulièrement juridique mais fort stratégique.

➤ *Étape 7.* À la clôture de l'enquête, le commissaire enquêteur collecte toutes les observations et les met à disposition du porteur de projet dans un délai de huit jours. Celui-ci dispose ensuite de quinze jours pour émettre ses observations en retour.

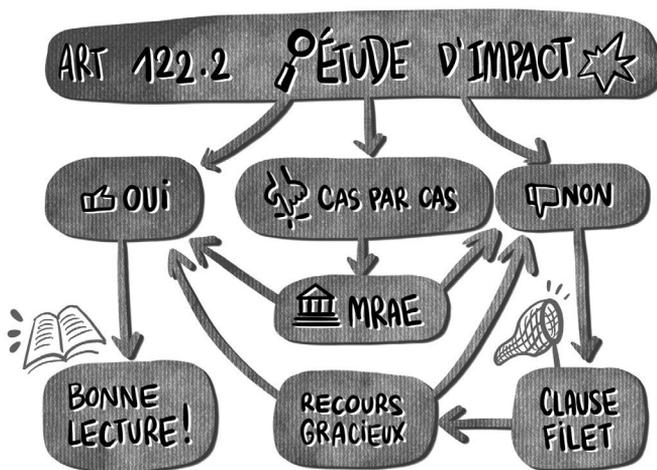
➤ *Étape 8.* Vient enfin le rapport de conclusion de l'enquête. Il doit être rendu dans les trente jours suivant la clôture, si aucun délai supplémentaire n'a été demandé. Il contient: un résumé du projet, la liste des pièces, une synthèse des observations – souvent orientée et/ou biaisée – et une analyse des propositions fournies durant l'enquête par le porteur de projet ainsi que ses éventuelles observations postérieures. Dans une seconde partie, le rapport contient les conclusions motivées du commissaire enquêteur ainsi que la mention favorable – éventuellement avec réserve – ou défavorable.

Et là, on découvre qu'un avis défavorable est vraiment très rare, et – ô surprise – n'empêche nullement la réalisation du projet. Toutefois, un avis défavorable facilite par la suite un **référé-suspension**.



Se saisir d'une enquête publique et la tourner à l'avantage de l'opposition à un projet n'est pas une mince affaire. On a vu de jolies arnaques, comme lors de l'enquête publique sur le projet de contournement routier de Montpellier (le projet du Lien), où les centaines d'avis opposés au projet ont finalement compté pour un seul car ils étaient identiques,

ou encore lorsque l'avis d'une association rassemblant des dizaines d'adhérent-es compte autant que l'avis de Mme Michu, belle-sœur du porteur de projet. Mais il arrive aussi que certaines initiatives originales fonctionnent, comme celle du collectif Jardins à défendre concernant le PLUI d'Aubervilliers, qui prévoyait de bétonner une partie des jardins populaires de la commune. Le collectif a proposé aux personnes voulant aider et déposer en ligne leurs observations diverses formulations et titres d'avis, pour qu'ils ne se ressemblent pas mais soient facilement accessibles.



→ Pour en savoir plus

- L'expérience du collectif SOS Oulala dans l'enquête publique sur le Lien à Montpellier, sur le site internet de sosoulala.org
- L'expérience des jardins populaires d'Aubervilliers dans l'enquête publique, à l'adresse Jardinsdaubervilliers.fr

➔ LA « NOUVELLE » CONSULTATION DU PUBLIC, DITE PARALLÉLISÉE

Dans sa loi Industrie verte, le législateur a fortement restreint le champ d'application de l'enquête publique, essentiellement aux documents de planification (PLU, etc.). Pour les autorisation environnementale, l'enquête publique est remplacée par une forme dégradée de celle-ci : « la consultation parallélisée ».

Elle reprend certaines particularités de l'enquête publique mais en moins bien. Elle prévoit notamment :

- Que l'État instruisse le dossier, pendant la période où le public peut émettre des observations.
- De faire figurer les demandes d'avis aux organismes, commissions et collectivités formulées à l'ouverture de cette procédure, avis qui sont délivrés pendant la consultation. Le public a un laps de temps pour prendre connaissance de ces avis et émettre des observations pertinentes.
- Que le commissaire enquêteur soit toujours présent mais plus le registre papier, au profit d'une participation en ligne. Seul avantage, il y a deux réunions publiques (une d'ouverture, une de clôture). Le commissaire émet des conclusions motivées.

Consultations Parallélisées

1 PHASE DE CONSULTATION



DES INSTANCES & COMMISSIONS OBLIGATOIRES



DU PUBLIC



DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

3 MOIS



RÉUNION PUBLIQUE D'OUVERTURE



DANS LES 15 PREMIERS JOURS



RÉUNION PUBLIQUE DE CLÔTURE

DANS LES 15 DERNIERS JOURS



2

RAPPORT DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR



SOLLICITE LE PÉTITIONNAIRE QUI A 5 JOURS POUR RÉPONDRE

3 SEMAINES MAX.

3

FIN DE LA PHASE D'EXAMEN ET DE CONSULTATION



POURSUITE DE LA PROCÉDURE

OU



REJET DU DOSSIER si:

- AVIS DÉFAVORABLE d'une autorité conforme
- NON CONFORMITÉ aux documents d'urbanisme ou aux obligations du code de l'environnement

La consultation parallélisée a donc plusieurs étapes et commence dès que le dossier est considéré comme « complet » par l'administration, qui peut demander l'apport de documents, à verser durant la consultation du public.

La phase de consultation en elle-même dure trois mois; elle comporte une réunion publique d'ouverture et une réunion publique de clôture. C'est aussi durant ces trois mois que sont demandés les avis des autorités compétentes. Par exemple, l'avis de l'autorité environnementale est donné durant cette période.

Après cette phase, le commissaire enquêteur dispose de trois semaines pour rendre son rapport, durant lesquelles il peut s'adresser au pétitionnaire (i.e. la personne qui a déposé la demande d'autorisation), qui dispose d'un délai de cinq jours pour répondre à ses questions.

Sur la base de cette procédure, il peut y avoir trois cas de refus du dossier d'autorisation environnementale:

- un avis conforme d'une autorité est défavorable (malheureusement, l'avis de l'autorité environnementale ne rentre pas dans ce cadre);
- l'autorisation n'est pas conforme aux documents d'urbanisme;
- le dossier ne comporte pas les obligations nécessaires au titre du Code de l'environnement pour protéger les milieux notamment (ces obligations peuvent être retrouvées aux articles L.181-3 et L.181-4 du Code de l'environnement). Mais souvent, le porteur de projet considère que les mesures ERC de son dossier sont plus que suffisantes à la sauvegarde de ces intérêts.

➔ LES DIFFÉRENTES AUTORISATIONS DU PROJET

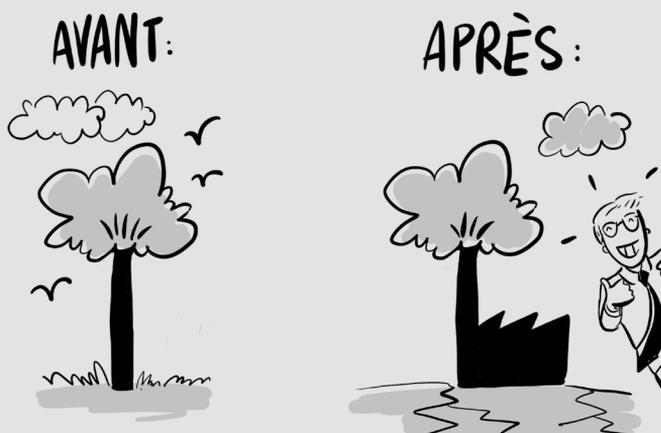
■ L'autorisation environnementale

L'autorisation environnementale est un parapluie derrière lequel de nombreuses autres autorisations peuvent se cacher. Elle est délivrée par les préfetures.

Par exemple, pour les projets relevant de la nomenclature ICPE ou soumis à la loi sur l'eau, si d'autres autorisations, comme celles relevant des espèces protégées ou du Code minier, s'appliquent, alors celles-ci sont regroupées dans une seule autorisation environnementale. Ces autres autorisations sont nombreuses: autorisation de défrichement, dérogation au titre des espèces protégées, autorisations d'émissions de gaz à effet de serre, évaluation des incidences sur les zones Natura 2000 et tout plein d'autres incroyables autorisations listées à l'article L. 181-2 du Code de l'environnement.

Ces autorisations doivent être mentionnées dans le dossier de consultation parallélisée ou d'enquête publique: n'hésitez pas à vous y référer pour voir en quoi le projet contre lequel vous luttez entre dans ces cases. L'autorisation environnementale doit respecter les conditions édictées à tous les articles des différentes sous-autorisations ou dérogations qu'elle couvre. Nous allons en détailler quelques-unes ici qui reviennent fréquemment dans les autorisations de projet, mais nous ne pourrions malheureusement pas être exhaustifs au vu des risques que cela comporterait pour votre motivation!

L'autorisation environnementale, la fausse bonne idée



La bonne idée: quand un projet dégueu voit le jour et nécessite le dépôt de plusieurs dossiers administratifs de déclaration, d'enregistrement ou d'autorisation, au titre du Code de l'environnement, le législateur (l'Assemblée nationale et le Sénat) a décidé que tous les dossiers devaient tenir en un seul, ce qui permet normalement une cohérence entre les services de la préfecture (sauf que: Mme Police des ICPE ne peut pas piffer M. Espèces Protégées. **Bilan:** des traitements de dossier incohérents). Et surtout, ça permet d'avoir une seule et même décision à attaquer au terme du processus, avec un délai de recours contentieux défini pour l'instant à deux mois.

D'un côté, ça évite d'avoir à faire un recours pour chacun des items environnementaux (que l'on abordera ensuite). Mais de l'autre, cela augmente le risque de devoir faire un giga-recours, qui devra traiter de toutes les thématiques. Et un recours trop long, c'est un juge qui risque de s'endormir des moyens pertinents (des arguments juridiques) qui risquent d'être noyés dans la masse.

Ce n'est pas tout! Le législateur a vite compris que faire annuler une autorisation environnementale sur un des points, c'est risqué pour le porteur de projet. Donc, il s'est mis à bricoler: si vous avez un moyen « détachable », le juge peut demander au porteur de projet de régulariser (ou d'annuler, si c'est possible) uniquement la partie juridiquement pourrie. Bref, ça revient à diviser ce qui a été assemblé pour rendre l'autorisation environnementale conforme à la loi.



Tout bon bricolage ne s'arrête jamais. Comme expliqué dans la partie concernant la consultation du public, le législateur a voulu « accélérer » l'implantation de projets en faisant évoluer la procédure de l'autorisation environnementale dans la loi Industrie verte de 2023. Premièrement, il a supprimé la première phase d'instruction du dossier par les services de l'État: désormais, le porteur de projet et l'administration papotent avant le dépôt du dossier pour savoir si tout est bon. L'absence de période d'instruction spécifique pour les services de l'État pourrait aboutir à des dossiers moins bien ficelés. Cette moindre formalisation interroge sur la disponibilité des agents de l'État à répondre sérieusement aux porteurs de projet potentiel. Ce seront des dossiers plus vulnérables sur les plans technique et juridique qui seront alors déposés. Deuxièmement, la loi a supprimé l'enquête publique pour la remplacer par une procédure de « consultation parallélisée », autrement dit une enquête publique « dégradée ». Les avis des commissions ou autorités, notamment ceux de la MRAe, seront produits (s'ils le sont !) pendant cette phase... Le public, ayant déjà émis des observations n'étant pas « éclairé » par ces avis extérieurs (parfois très pertinents), se trouve lésé. Cette pratique est susceptible de

vicier la participation du public. En voulant aller vite, le législateur est allé trop vite: cette nouvelle procédure créera des contentieux, c'est certain: pourvu qu'ils nous soient favorables !

Enfin, une autorisation environnementale ne dispense pas le porteur de projet de demander des permis d'aménager, des permis de construire, ainsi que de sécuriser le foncier (achat, location des terrains privés; procédure d'expropriation; occupation privative du domaine public...).

■ Autorisation dite loi sur l'eau



Une autorisation ou déclaration « loi sur l'eau » est nécessaire dès lors que l'installation, l'ouvrage, les travaux et/ou les aménagements vont avoir une incidence significative (pollution, déviation, assèchement, tous ces trucs super) sur une masse d'eau (cours d'eau, lac, étang, rivages, nappe phréatique, etc.).

Il existe un tableau qui permet de déterminer si le porteur doit soumettre son projet à la préfecture sous forme de déclaration ou demande d'autorisation (dossier spécifique, plus léger dans le premier cas). Cette nomenclature (ensemble de rubriques lota, pour installation, ouvrage, travaux, aménagements), qui est annexée à un article (généralement l'article R. 214-1 du Code de l'environnement), change de temps à autre.

Les principales catégories de cette nomenclature – prélèvements, rejets, impacts sur le milieu aquatique ou sur la sécurité publique, impacts sur le milieu marin – permettent, comme pour les ICPE, de couvrir une très grande variété de projets: de la station d'épuration aux rejets d'une usine, en passant par la méga-bassine.

■ Autorisation ICPE



La qualification d'installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) désigne les projets à caractère industriel mais également les activités ou

maniements de matières présentant un danger pour l'environnement (oui, ça concerne aussi un pressing ou une station-service).

Il existe trois régimes de **dépôt légal d'un dossier de demande d'autorisation**: déclaration, enregistrement et autorisation. C'est ce dernier qui nous intéresse dans un premier temps. Vous pouvez trouver les différents seuils pour chaque classification d'un projet nécessitant une autorisation en vous référant aux tableaux annexés à l'article R. 511-9 du Code de l'environnement.

Cette autorisation doit contenir:

- les prescriptions de nature à réduire et/ou prévenir les pollutions;
- les conditions des travaux, de l'installation et d'exploitation de l'ouvrage;
- les moyens d'analyse et les mesures nécessaires au contrôle du projet et à la surveillance de ses effets sur l'environnement;
- les conditions de remise en état après la cessation d'activité ou, pour les projets relevant du paragraphe 3 de l'article L. 181-1 du Code de l'environnement, les conditions d'arrêt de travaux.

Chaque catégorie ICPE correspond à une rubrique (exemples: au moment de l'impression de cet ouvrage, l'exploitation de volaille correspond à la n° 2111, l'élevage de porcs à la n° 2102, une station d'épuration à la n° 1780). Surtout, chacune de ces rubriques relève d'arrêtés spécifiques qui réglementent l'activité. Il faut donc retrouver les bons arrêtés et les lire, puis les comprendre (c'est parfois assez technique). Ainsi un entrepôt Amazon est une ICPE dès que sa taille dépasse un certain seuil. Pour avoir le détail de ces seuils et prescriptions, il faut aller chercher la rubrique et les arrêtés correspondants. Pour ces recherches, utilisez le site de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris), qui répertorie de manière simplifiée les différents textes pour chaque rubrique ICPE. Ces recherches sont donc aussi pertinentes pour des usines à bitume, mines, fermes-usines, déchetteries, incinérateurs, etc.

Ensuite, en se fondant sur ces arrêtés spécifiques du Code de l'environnement, mais également sur les autres dispositions du même code (notamment les articles R. 181-43 et R. 181-45), le préfet ajoute dans l'autorisation ICPE d'autres mesures, appelées prescriptions.

Certaines prescriptions sont obligatoires, d'autres sont soumises à appréciation de l'autorité compétente, mais toutes sont spécifiques (rejet de certains gaz limités, traitement particulier de certains déchets, etc.). Surtout, elles présentent souvent un aspect technique qui requiert des compétences dans un domaine précis. Mais pas toujours: certaines dispositions portent sur une distance minimale entre telle installation et un cours d'eau, par exemple.

Les enregistrements et déclarations sont de « petites autorisations »: les exploitants n'ont pas besoin de réaliser une étude d'impact avant de mettre en œuvre leur projet, bien qu'ils doivent notamment respecter les arrêtés spécifiques. Mais pas de panique pour l'opposition: il est possible d'obtenir une requalification en autorisation, notamment en étudiant la nomenclature.

■ Dérogations espèces protégées



Une « dérogation espèces protégées » est nécessaire quand le projet implique un risque significatif de destruction d'un spécimen d'une espèce protégée et/ou de son habitat (à l'exception des espèces piscicoles). La soumission du projet à une telle dérogation constitue souvent un débat à part entière, délicat à mener.

Premièrement, il est nécessaire de définir ce qu'est une espèce protégée. Non, une espèce n'est pas protégée car elle est quasi éteinte – faut pas rêver, hein – ou parce qu'elle est protégée sur le plan international ou régional. Une espèce est considérée comme protégée dès lors qu'elle est inscrite sur une liste arrêtée par le ministère chargé de l'environnement .

- Pour les oiseaux: arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection.
- Pour les plantes: arrêté du 20 janvier 1982 fixant la liste des espèces végétales protégées sur l'ensemble du territoire.
- Pour les mammifères: arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection.
- Pour les insectes: arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des insectes protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection.
- Pour la faune piscicole: arrêté du 8 décembre 1988 fixant la liste des espèces de poissons protégées sur l'ensemble du territoire national.
- Pour les amphibiens et les reptiles: arrêté du 8 janvier 2021 fixant la liste des amphibiens et des reptiles représentés sur le territoire métropolitain protégés sur l'ensemble du territoire national et les modalités de leur protection.

L'étude d'impact d'un projet d'ampleur doit lister les espèces concernées, en précisant la teneur de la menace. Néanmoins, ces données sont peu fiables car les impacts sont couramment sous-évalués, et certaines espèces ont parfois été tout bonnement « oubliées », or c'est sur la base de cette liste que les demandes de dérogation sont effectuées.

Les critères permettant de déroger à l'interdiction de détruire sont issus des Directives Habitats 1992 et Oiseaux révisée pour la première et instituée pour la seconde en 2009, inscrites aujourd'hui à l'article L. 411-2 du Code de l'environnement (que l'on vous conseille de lire, même si c'est déprimant). Une dérogation espèces protégées peut être obtenue pour des motifs de recherches ou autre mais pour résumer, concernant les projets qui nous intéressent, il faut remplir trois critères:

❶ **La raison impérative d'intérêt public majeur (ou RIIPM pour les intimes)**

Ce premier critère est le plus utile pour toute opposition et le plus difficile à justifier pour les porteurs de projet. Il est plus exigeant que la simple déclaration d'utilité publique ou d'intérêt général. En fonction du projet, la RIIPM sera plus ou moins facile à justifier en raison:

1. De la nature et de l'étendue du projet: une centrale nucléaire ou un hôpital sera plus justifiable qu'un centre commercial, du fait de la « nécessité pour le territoire ». Dans ce cas, il faut que la contestation insiste sur le caractère délégitime du projet.

2. Des espèces atteintes et de l'ampleur de ces atteintes. Ici, les argumentaires sur l'état de conservation de l'espèce à l'échelon national comptent beaucoup. À l'inverse, ne s'appuyer que sur la présence de lézards des murailles n'est pas une bonne idée. Si une espèce est protégée, il faut détailler sa « rareté » dans le milieu et son « état de conservation » afin de contrecarrer la justification de la RIIPM.

❷ **La recherche d'une autre solution satisfaisante**

Le porteur de projet doit démontrer qu'il a cherché une autre solution satisfaisante pour répondre au besoin qui justifie son implantation. Il faut creuser et bâtir un contre-argumentaire sur cet aspect en contestant les comparatifs présentés par le porteur de projet. C'est un critère à ne pas négliger: plusieurs projets sont récemment tombés sur ce point.

❸ **Le maintien dans un état de conservation favorable**

Le porteur du projet doit assurer le maintien dans un état de conservation favorable de la population de l'espèce protégée concernée dans une zone donnée. L'opposition doit donc démontrer que la perturbation de spécimens sur une zone précise est problématique pour l'espèce dans sa globalité. Il n'y a pas tellement de jurisprudences sur ce point, l'aide de naturalistes (en lutte de préférence!) est donc précieuse.

Les Naturalistes des terres

C'est un regroupement informel de personnes luttant sur les questions spécifiquement environnementales, et plus particulièrement sur celle des espèces protégées. Ces personnes sont souvent (mais pas nécessairement) des spécialistes et/ou des professionnel·les formées en biologie ou en sciences de l'environnement. Pour un juriste, leur aide est indispensable car, si on manie parfaitement bien la procédure du recours, il est nécessaire d'obtenir des données et informations pour le constituer solidement.

Les Naturalistes des terres peuvent s'organiser pour faire des contre-expertises sur les espèces protégées ou sur la présence de zones humides. Ce sont des alliés directement complémentaires dans les luttes contre les projets imposés!

Vous pouvez les localiser et contacter via leur site internet qui propose une carte interactive en ligne (<https://naturalistesdeterres.gogocarto.fr/>)



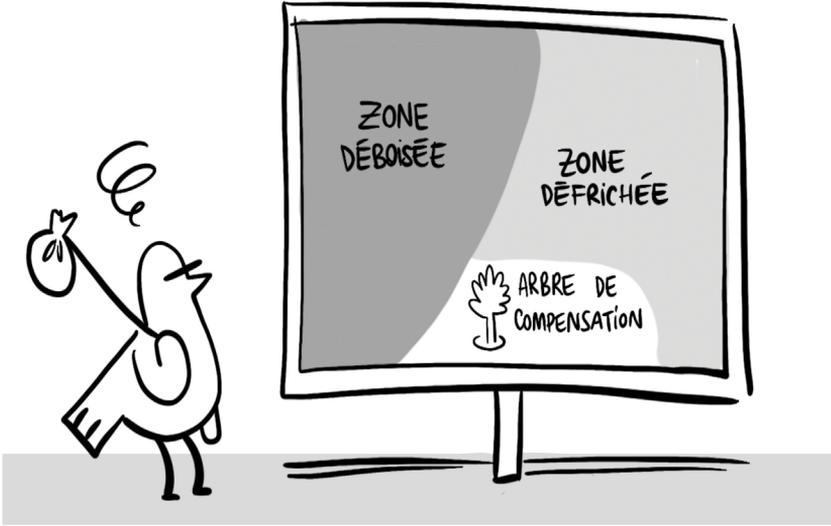
4 En ce qui concerne l'instruction du dossier

Des avis particuliers sont émis lors de cette procédure: celui du Conseil national de la protection de la nature (le fameux CNPN, bon cru généralement), ou du conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN). S'ils n'ont pas été sollicités alors qu'ils devraient l'être, c'est également un argument à introduire dans le recours et vous pouvez les saisir, afin qu'ensuite ils s'autosaisissent (par exemple: le CNPN s'est autosaisi sur la question de la méga-bassine de Sainte-Soline). Ces avis sont importants pour la suite des recours.

Enfin, le préfet ou parfois le ministère de l'Environnement peut prendre un arrêté de dérogation, alors « fondu » – intégré – dans l'autorisation environnementale.

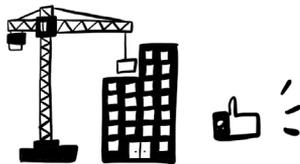
S'il n'y a pas eu de demande de dérogation espèces protégées alors que le projet portera atteinte à des espèces mentionnées dans les arrêtés susmentionnés, c'est aussi un argument pour les recours.

■ Autorisation de défrichement



C'est une autorisation initialement requise à l'article L. 341-1 du Code forestier. Le défrichement se caractérise par une perte définitive de l'usage du terrain comme terrain forestier, contrairement au déboisement. Dans le premier cas, on dit que le terrain « change de destination », tandis que la partie des terrains concernée par un déboisement ne perd pas sa qualité forestière. Les recours contre ce type d'autorisation aboutissent peu.

➔ LES AUTORISATIONS D'URBANISME



Distinctes de l'autorisation environnementale, elles sont affichées sur le site d'implantation visé ainsi qu'en mairie. Il faut donc vérifier régulièrement sur place si l'autorisation (ou les autorisations, en fonction du projet) a été délivrée pour ne pas laisser passer le délai de recours – deux mois seulement.

Ces autorisations assurent que le projet est bien conforme aux règles d'urbanisme (le PLU). Il n'est donc pas possible de critiquer une autorisation d'urbanisme sur le fondement de la réglementation environnementale (sauf pour ce qui concerne l'étude d'impact dans le cas où le projet y serait soumis). Il arrive néanmoins que le PLU prévoit des obligations liées à l'environnement (interdiction d'abattage de certains arbres, obligation de végétalisation, etc.).

■ Permis de construire

Le permis de construire est délivré en application du Code de l'urbanisme et du PLU. Il est généralement requis pour toute construction permettant la création de plus de 20 m² au sol (vous pouvez regarder à l'article R. 421-14 du Code de l'urbanisme et le site internet service-public.fr).

Le pétitionnaire (c'est le nom donné à l'entreprise ou la personne qui dépose un permis de construire) doit constituer un dossier puis le déposer en mairie. Ce dossier contient des éléments de base (à renseigner dans un formulaire administratif, le Cerfa), auxquels sont ajoutés des suppléments en fonction des situations.



Suivant l'article R. 431-5 du Code de l'urbanisme, pour tout projet, le promoteur doit fournir les documents suivants:

- Un plan de situation: permet de localiser un terrain sur une commune pour savoir quelles règles d'urbanisme s'y appliquent. Il est possible de l'obtenir sur le site internet Géoportail.

- Un plan de masse: représentation graphique du volume d'une construction (longueur, largeur et hauteur) et du terrain d'implantation.
- Plan en coupe: précise l'implantation d'une construction par rapport aux particularités du terrain. Lorsque les travaux doivent avoir pour effet de le modifier, le plan fait apparaître l'état initial et l'état futur.
- Notice présentant le terrain, ses abords et le projet (implantation, accès, stationnement, aménagements prévus, matériaux et couleurs des constructions, plantations).
- Plan des façades et des toitures.
- Document graphique (photomontage par exemple) pour apprécier le projet par rapport aux autres constructions avoisinantes et aux paysages.
- Photographie originale pour situer le terrain dans son environnement proche.
- Photographie originale pour situer le terrain dans son environnement lointain.
- Un projet architectural.

En plus de ces informations, l'article R. 431-16 du Code de l'urbanisme précise que, dans certaines situations, il est nécessaire de produire d'autres documents. C'est cet article qui oblige à joindre parfois une étude d'impact au dossier du permis de construire (ça, ils aiment pas du tout, du tout).

Plusieurs avis sont parfois requis. Ainsi, un architecte des Bâtiments de France (fonctionnaire de l'État) émet un avis dès lors que le projet intervient dans le périmètre d'un bâtiment inscrit ou classé au titre des monuments historiques ou que le projet se situe dans le périmètre d'une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine ou de sites patrimoniaux remarquables.

Une consultation parallélisée, ou une enquête publique (dans le cas où il y a aussi une DUP), peut être requise pour les grands projets (voir le tableau des projets qui requièrent cette procédure au titre du Code de l'environnement, et la section « Étude d'impact et dossiers d'autorisation » dans ce livre).

Au terme de la procédure, le maire – plus rarement le président de l'établissement intercommunal ou le préfet – délivre le permis de construire. Avant le début des travaux, ce permis doit être affiché sur le site concerné et en mairie. C'est à partir de cet affichage que le délai de recours commence à courir.

■ Permis d'aménager

Le permis d'aménager répond à la même logique que le permis de construire mais a une focale légèrement plus large. Il permet surtout l'urbanisation d'une zone en prévoyant les voiries et les réseaux (électricité, eaux potable/usées, gaz, internet) ainsi que les voies d'accès aux différents lots immobiliers.

La nécessité de recourir à un permis d'aménager est précisée aux articles L. 442-1 et suivants du Code de l'urbanisme, et les travaux soumis à cette obligation sont listés aux articles R. 421-19 à 22 du Code de l'urbanisme: il s'agit généralement de la division d'un terrain en plusieurs parcelles aménageables, constructibles, ou de travaux d'exhaussement et affouillements (talus) de plus de 2 mètres de haut ou de profondeur et sur plus de 2 hectares.



Le contenu d'un dossier de permis d'aménager est précisé par les parties réglementaires du Code de l'urbanisme, notamment aux articles R. 441-1 et suivants. Outre l'identité du ou des demandeurs, la localisation et la superficie du ou des terrains à aménager, ou encore la nature des travaux, le pétitionnaire doit élaborer un « projet d'aménagement ». Il doit également spécifier l'existence ou non d'une étude d'impact pour ce projet, et le cas échéant, la joindre au dossier. Avant de commencer les travaux, comme pour le permis de construire, tous ces documents doivent être affichés sur le site visé (et y rester pendant deux mois minimum).

■ Déclaration d'aménagement et déclaration préalable de travaux

Ces deux formalités sont requises pour les petits travaux ou aménagements. Ce sont en quelque sorte des mini-permis de construire ou d'aménager. La déclaration préalable de travaux concerne généralement des constructions dont la superficie au sol s'étend de 5 m² à 20 m² et vise une grande diversité d'installations ou de travaux: de la couleur de la porte au montage d'une serre agricole.

Actuellement, la nécessité de déposer une déclaration préalable (de travaux comme d'aménagement) est précisée à l'article R. 421-17 du Code de l'urbanisme, selon des critères qui changent très souvent (il est donc utile de consulter également le site internet service-public.fr).

Pour les déclarations, plusieurs choses sont à retenir:

- Le contenu du dossier est fortement allégé par rapport aux précédents: il faut généralement remplir un simple formulaire spécifique (Cerfa). Au-delà des informations basiques (identité, nature, localisation des travaux), les travaux, aménagements et installations qui seront réalisés doivent être détaillés succinctement, assortis d'une courte description écrite et de quelques plans. Il en va de même pour la déclaration d'aménagement.
- La procédure est simple et rapide: le pétitionnaire doit remplir son formulaire, joindre quelques pièces et au bout d'un mois, si rien ne se passe, c'est tout bon. Éventuellement, le maire peut prendre un arrêté précisant certaines prescriptions (les consignes que le pétitionnaire devra suivre) et, dans certains cas, un arrêté d'opposition à la déclaration préalable pour empêcher les travaux.

Ainsi, le (petit) porteur de projet peut commencer ses travaux et aménagements dès l'envoi de son formulaire Cerfa... même s'il prend le risque d'un arrêté d'opposition pris par le maire.

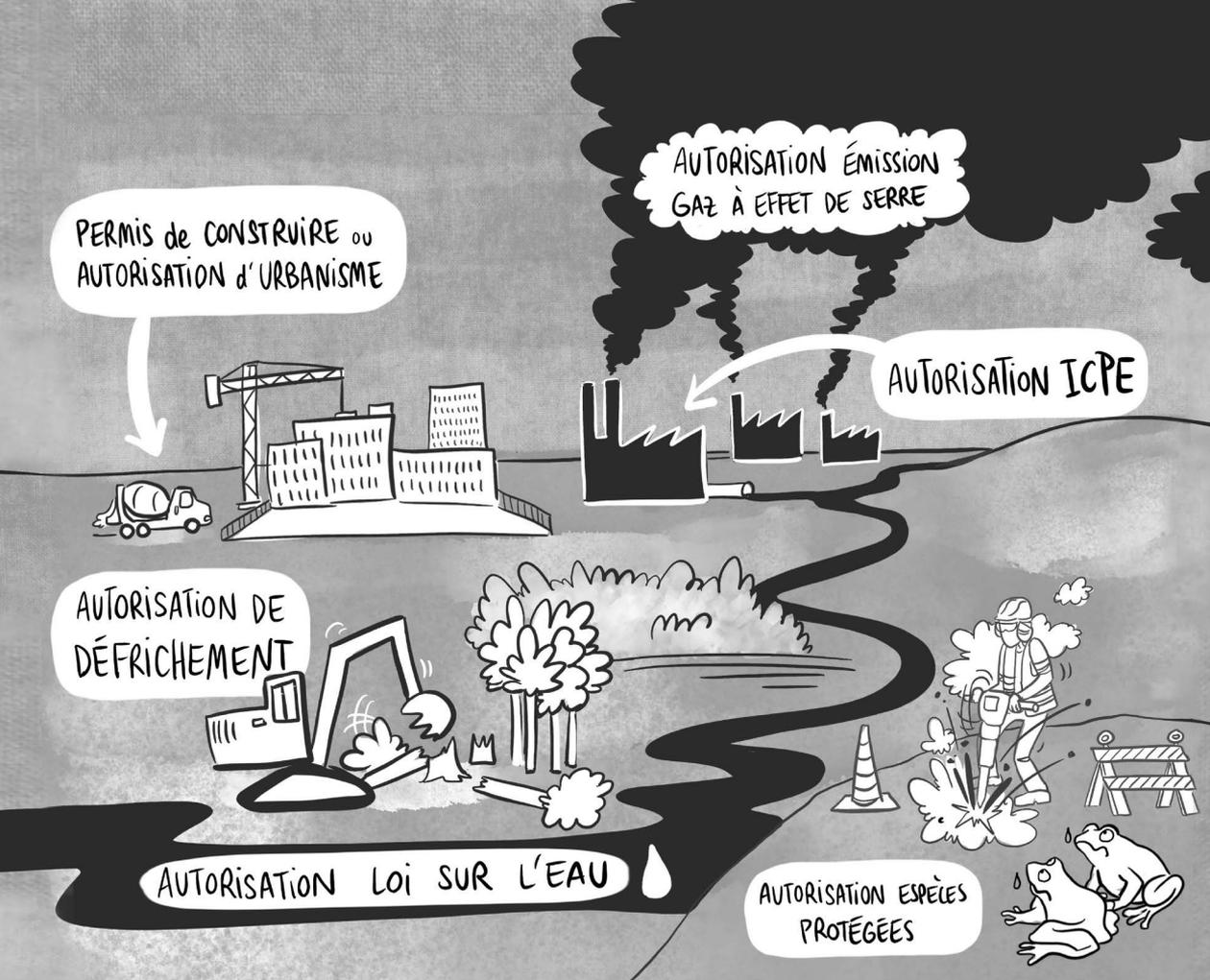


➔ DÉLIBÉRATIONS ACTANT LES PLANS ET PROGRAMMES

Un schéma de cohérence territoriale (Scot), un plan local d'urbanisme (PLU), un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage), un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage), un plan régional des carrières, ou tout autre schéma, plan, programme fait l'objet d'une délibération d'un organe agréé (conseil municipal, conseil communautaire, communauté de communes, communautés d'agglomération, métropole) et/ou d'une décision du préfet.

Ces différents plans, élaborés pendant plusieurs années, détaillent les grandes orientations des politiques publiques d'aménagement du territoire, et précisent parfois leurs modalités de mise en œuvre. Ils fixent les objectifs et stratégies poursuivies sur une dizaine d'années. Ils ancrent également de nombreuses règles qui vont régir le territoire concerné.

Ces documents revêtent une importance particulière car les différentes autorisations demandées par le porteur de projet doivent se fonder sur ces plans, schémas ou programmes. Leur portée juridique (c'est-à-dire leur force contraignante) est variable. Ainsi, le plan local d'urbanisme doit comporter un rapport



de présentation (incluant notamment une évaluation environnementale et un justificatif des choix d'aménagement), un projet d'aménagement et de développement durable, un règlement écrit et un règlement graphique; tandis qu'un schéma de cohérence territoriale peut se contenter de mentionner le projet imposé.

Ces (énormes) documents finissent par faire l'objet d'une délibération de l'organe compétent (en fonction de leur nature) pour être validés – pour le Sdage par exemple, il s'agit du « comité de bassin » qui rassemble des représentants d'associations, de l'État, des collectivités et d'usagers.

Une fois adoptée par l'organe délibérant, la délibération est transmise au préfet et doit être publiée sous plusieurs formes: la délibération (ou son extrait) doit être diffusée dans un journal local et sur le portail national de l'urbanisme. Ces dernières modalités sont indispensables pour que le document devienne « opposable », c'est-à-dire qu'il entre dans l'ordonnancement juridique et que les personnes puissent s'appuyer juridiquement dessus.



Et bien sûr, une fois publiés, ces documents sont attaquables – c'est reparti!

➔ DÉCLARATION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL DE PROJET/DÉCLARATION DE PROJET

La déclaration de projet est requise à l'article L. 126-1 du Code de l'environnement.

Lorsqu'un projet public de travaux, d'aménagement ou d'ouvrage a fait l'objet d'une consultation parallélisée (anciennement enquête publique), l'autorité de l'État ou l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public responsable du projet se prononce, par une déclaration de projet, sur

l'intérêt général de l'opération projetée. Cette délibération, quand vous la trouverez, peut (doit!) faire l'objet d'un recours.



➔ DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE (VALANT PARFOIS MISE EN COMPATIBILITÉ DES DOCUMENTS D'URBANISME)

C'est le plus ancien et le plus attendu des actes administratifs que peut prendre le préfet (plus rarement le Premier ministre).

La déclaration d'utilité publique (DUP) prend la forme d'un arrêté et permet à terme la cession forcée des terrains: c'est l'expropriation.

Souvent, le porteur de projet ne dispose pas de tous les terrains (« le foncier ») nécessaires, parce que le projet est trop grand ou que les achats amiables n'ont pas tous abouti. Cela entrave évidemment la réalisation. Il doit alors déposer un dossier complet au titre du Code de l'expropriation (oui, oui, ça existe) pour jouir des terrains convoités et, surtout, faire reconnaître par la préfecture (facile) et parfois par le juge (difficile) le caractère d'utilité publique du projet.

Une fois que l'arrêté déclarant le projet d'utilité publique est édicté, c'est encore loin, loin d'être fini. Pour prononcer la cession des terrains, il faut un arrêté de cessibilité, puis que la personne bénéficiaire des terrains fasse une offre aux futurs expropriés... qui peut être contestée. Enfin, lors d'expropriations en milieu rural, des remembrements (redécoupage cadastral des terres) doivent parfois

6. Après la réalisation du projet, c'est trop tard?



Souvent oui, malheureusement. Il existe de rares cas de destruction d'un projet, jugé illégal (le pont de contournement de Beynac ou la marina sur le Lac du Bourget, par exemple). L'ancien principe d'intangibilité des ouvrages publics (selon lequel un juge ne peut prendre de décision portant atteinte à leur intégrité) a fait l'objet d'exceptions récentes mais encore très limitées.

En matière de permis illégal (pas facile de voir annuler le permis, comme on le verra après), il est possible sous certaines conditions d'en venir à bout et de démolir un bâti au terme d'au moins de six ans de contentieux. Dans beaucoup de cas, la situation de fait s'impose, comme ça a été malheureusement le cas du grand contournement Ouest à Strasbourg.

Toutefois, il est tout à fait possible de demander la modification des autorisations d'exploitation octroyées, de regarder si les prescriptions des arrêtés ont bien été respectées, de vérifier que toutes les autorisations ont été obtenues (par exemple: l'absence de dérogation espèces protégées est une infraction pénale), de consulter certains documents administratifs clés, comme les rapports d'inspection des ICPE.

S'ouvrent ensuite des voies au pénal et au civil, qui ne changeront malheureusement pas fondamentalement la situation. On peut rarement revenir à l'état initial: dans certains cas où les aménagements et travaux sont illégaux, cela peut ouvrir la possibilité d'une « destruction », d'une « remise en état » ou d'une « réparation ». Et une fois cette possibilité ouverte, il est nécessaire de formuler des demandes pouvant être mises effectivement en œuvre.

PARTIE 4

À l'attaque!

1. Première bataille: l'information

Avant de passer à l'attaque juridique proprement dite, la première bataille est celle de l'obtention puis de l'analyse de l'information.

➔ LES PROCÉDURES DE PARTICIPATION DU PUBLIC : PHASE PRIVILÉGIÉE POUR OBTENIR DES INFORMATIONS



PREMIÈRE BATAILLE: L'INFORMATION

Dans les premiers temps, les décideurs et porteurs d'un projet évitent de transmettre des éléments. Au mieux, les seconds organisent des campagnes de communication présentant le projet sous un jour favorable afin de susciter l'adhésion d'un maximum de personnes concernées.

Les différentes procédures de participation du public (la concertation, mais surtout les consultations parallélisées, et plus marginalement les enquêtes publiques) permettent d'obtenir des informations, contenues dans les dossiers respectifs – plus ou moins étoffés.

Le dossier de la consultation parallélisée et d'enquête publique peut être imposant, d'autant que la loi Industrie verte permet qu'il soit abondé durant la phase

de consultation: il permet de répondre à certaines interrogations, voire, dans de nombreux cas, de contredire le porteur de projet.

Les procédures de participation du public sont parfois discrètes et menées hors période d'affluence (au mois d'août par exemple). Les consultations publiques, lorsqu'elles sont menées en ligne (et elles le sont généralement à présent), le sont sur des sites préfectoraux ou ministériels mal fichus et accessibles quinze jours uniquement. Les consultations parallélisées et enquêtes publiques font l'objet d'une information préalable plus large (panneaux d'annonce, articles de presse) mais peuvent également passer inaperçues selon la publicité qui en est faite dans les médias locaux ou nationaux: c'est généralement le bouche-à-oreille qui fonctionne le mieux. Il faut être aux aguets!

Une fois les éléments d'information obtenus (dossier de consultation parallélisée ou d'enquête publique, donc étude d'impact, etc.), il faut identifier, trier, répertorier et analyser divers enjeux, parmi une montagne de documents. Cela fait également partie de la stratégie des porteurs de projet: l'abondance d'informations à analyser dans un délai généralement restreint suscite une difficulté à identifier celles qui sont directement exploitables.

Il est alors essentiel, dans la mesure du possible, de s'entourer, d'une part, de personnes ayant du temps et, idéalement, une familiarité avec l'exercice, ou tout du moins de la logique pour lire, décortiquer, s'interroger sur le projet. Et, d'autre part, s'adjoindre le soutien de personnes spécialistes d'une thématique concernée par le projet: sujets environnementaux (espèces protégées, géologie, zones humides...) mais également d'autres sujets scientifiques, techniques ou socio-économiques notamment pour ce qui concerne l'analyse des capacités financières de l'exploitation ou de la collectivité publique, les projections en termes d'utilisation et des pollutions liées, etc.



Ce temps passé à examiner le dossier est incompressible et incontournable. Un juriste associatif ou une avocate ne dispose pas d'assez de temps pour réaliser ce travail, ni des connaissances de terrain: ce sont les personnes concernées et mobilisées les pros! Les éléments de critique du dossier soumis au public constituent une base utile pour déterminer les futurs arguments contentieux (appelés « moyens »). Ensuite, une juriste ou un avocat peut creuser une thématique particulière, préalablement identifiée: son travail en sera d'autant plus pertinent.

Les procédures de participation sont censées être impartiales et fondées sur un dossier censément exhaustif et objectif, garantissant des avis du public non biaisés – dans la théorie, mais la pratique est bien différente. Ainsi, l'analyse des informations du dossier de consultation, et en creux des points qui y sont éludés, permet de connaître les faiblesses qui pourront être contestées par la suite.

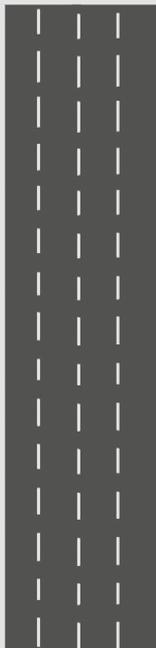
Les avis sur un projet, de bonnes portes d'entrée pour lire un dossier

ENCORE UNE
AUTOROUTE

« Audacieux, ambitieux,
exigeant »
VINCI

« Aussi enrichissant
que prometteur »
EIFFAGE

« Creuse-la-dette à
enfin une autoroute
à la hauteur de sa
réputation »
LE MAIRE



Les avis sont généralement courts et plus faciles à ingurgiter. Commencez par là!

Les avis des services de l'État (tel que la Dreal, la DDT ou autres agences institutionnelles), les réserves du commissaire enquêteur ainsi que d'autres commissions ou autorités administratives (Conseil national de protection de la nature, conseil scientifique régional du patrimoine naturel) sont des sources à privilégier: n'hésitez pas à les lire avant de vous perdre dans les méandres du dossier. Ces avis, notamment quand ils sont cri-

tiques, peuvent orienter vos recherches en pointant les faiblesses qu'il faut aller creuser dans le dossier, et peuvent se transformer en argument devant les juges.

Les avis des missions régionales des autorités environnementales et de l'autorité environnementale portent notamment sur les aspects environnementaux des projets.

Les avis d'associations locales et nationales qui ne recoupent parfois pas vos préoccupations et s'attachent à des enjeux qui leur sont propres (qualité de vie, impacts sociaux et économiques, etc.) apportent aussi parfois des points de vue qui peuvent compléter utilement l'argumentaire de l'opposition.

➔ L'OBTENTION D'AUTRES INFORMATIONS

Parfois (très souvent en réalité), l'examen du dossier permet de constater qu'il y manque un acte administratif ou un rapport, un avis de personnes ou autorités diverses. Ces documents sont parfois essentiels et peuvent permettre de contredire une partie du projet: il faut donc se les procurer, ce qui est une bataille en soi. La solution la plus simple est bien sûr de se rapprocher de personnes qui transmettront directement ou indirectement ces documents.

Mais parfois, cela ne sera pas aussi simple. Quand un projet est public, porté par une collectivité territoriale, ou l'État, voire une structure hybride ayant des missions de service public (comme les Safer), ces structures, sous réserve d'exception – de plus en plus nombreuses –, sont obligées de communiquer ces documents.

La première réponse qui est souvent opposée, c'est que le document, l'avis ou le rapport n'existe pas, ou présente un caractère préparatoire. Dans le premier cas, c'est un argument difficile à contrer. Il existe cependant une technique: demander, parmi une liste de documents, un acte que vous avez déjà. Un refus de le communiquer en se fondant sur son inexistence pourra être discrédité et être annulé, soulignant la mauvaise foi du porteur de projet. Concernant les documents et informations préparatoires, une distinction doit être opérée entre les documents et les informations environnementales: les informations environnementales peuvent être communiquées même si la décision finale n'a pas encore été édictée (hop une petite jurisprudence: Conseil d'État, 24 avril 2013, n° 337982), tandis qu'il faut attendre la décision finale pour laquelle un document administratif est requis ou son caractère définitif pour en demander la communication.

Bref, comme vous l'avez compris, obtenir de nouvelles informations, de nouveaux documents, peut être une véritable bataille à part entière. Les recours contre les décisions de refus (ou les absences de réponse, qui équivalent à une décision de

L'administration est également contactée: elle reçoit l'avis positif de la Cada. Si au bout d'un mois après l'avis de la Cada elle n'a toujours rien communiqué, c'est un nouveau refus. Il est alors possible de saisir le tribunal administratif pour faire annuler ce refus tout en redemandant les documents à l'administration concernée. Généralement, l'administration finit par communiquer les documents au cours de la procédure devant le tribunal administratif.

Et l'environnement dans tout cela?

Le droit à l'information est un des grands principes internationaux et européens du droit de l'environnement. Il est également consacré à l'article 7 de la Charte de l'environnement. Il a donc une valeur constitutionnelle.

Aujourd'hui, ce droit est consacré aux articles L. 128-1 et suivant du Code de l'environnement. Il y est question d'informations et non de documents. Ainsi les informations environnementales, quel qu'en soit le support, peuvent être communiquées. Là encore, la demande, puis la saisie éventuelle de la Cada et du tribunal administratif s'effectuent dans les mêmes conditions que pour les documents administratifs.

De manière générale, il existe trois limites principales à la communication d'informations ou de documents administratifs:

- les données personnelles;
- le secret commercial et des affaires (c'est de plus en plus embêtant et c'est une véritable bataille);
- le secret-défense (dommage pour les antinucléaires!).

➔ LA PRODUCTION D'INFORMATIONS: LA « CONTRE-EXPERTISE »

Il faut s'ingénier à désosser le discours du porteur de projet, à contredire chacun de ses arguments, notamment concernant l'emplacement choisi pour le projet.

De la même manière que pour le décorticage d'un dossier, les thématiques à mettre en avant et les opérations à mener varient en fonction du projet et de son emplacement. Ainsi, il est possible de procéder à des contre-inventaires naturalistes pour relever la présence d'une espèce protégée et/ou de son habitat. Dans une zone humide, un carottage peut être utile. Face à un projet de bassines, des calculs peuvent être réalisés, pour démontrer que les volumes requis pour leur

remplissage sont trop importants, ou pour remettre en cause les prévisions de trafic dans le cas d'un projet routier.

Si un acte d'expertise est effectué sur le terrain convoité, il peut être attesté par le constat d'un commissaire de justice (ex-huissier de justice). Sans un tel constat, le porteur de projet peut (et prendra un malin plaisir à) dénoncer l'expertise (sous prétexte de personne pas compétente/pas qualifiée, de relevés réalisés en dehors de la zone d'emprise, en dehors des périodes voulues, etc.). L'absence de constat est souvent sanctionnée par le juge, qui donnera alors raison au porteur de projet.

Enfin, de manière exceptionnelle, il est possible de saisir le juge judiciaire pour demander à entrer dans une propriété privée en vue de réaliser une expertise ou y faire un constat.

Toutes ces contre-expertises sont utiles pour contester un projet dans sa phase juridique mais peuvent également nourrir et appuyer la communication de l'opposition: il s'agit d'utiliser ce travail sur plusieurs plans.

LA CONTRE-EXPERTISE

ATTENTES :



RÉALITÉ :



Une autre approche, qui a notamment payé dans le cas de la contestation de Cigéo à Bure, est de fournir directement le résultat des analyses et le contenu des expertises à l'autorité environnementale, qui sera susceptible d'en reprendre les conclusions et de mettre les porteurs de projet en demeure d'apporter de nouvelles garanties. Attention néanmoins à ne pas abattre toutes les cartes à ce stade, au risque que l'adversaire s'en soit prémuni lorsque le recours arrivera.



Bâtir aussi un contre-projet

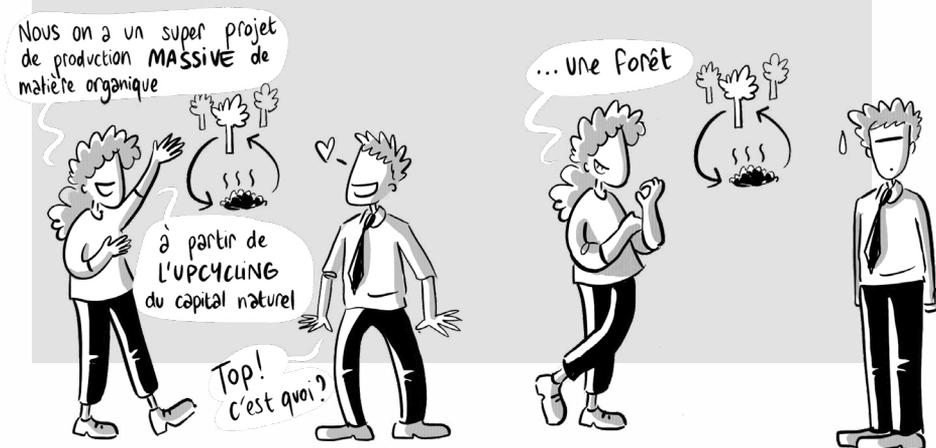
Dans certaines luttes, pour ne pas passer pour les rabat-joies de service ou des anti-tout, il est intéressant de poursuivre la contre-expertise par le contre-projet.

C'est généralement plus porteur que de contester. Il plaît à certaines personnes d'imaginer, de créer et de proposer des solutions concrètes, plus compatibles avec les besoins des locaux et moins destructrices de l'environnement. Ces contre-projets permettent de sortir du dialogue âpre entre pro- et anti-projet et d'enfoncer un coin dans le discours des porteurs de projet: ces derniers se trouvent mis en concurrence, ce qui les oblige à poursuivre les justifications toujours plus longues et laborieuses de leur projet.

Exemple de contre-projets: le projet Carma (lutte du triangle de Gonesse), Une autre voie à l'A69, l'Après M à Marseille...

Attention, pas d'illusion. Le magnifique contre-projet que vous allez imaginer ne va pas changer l'issue du recours ni la position d'un-e élu-e

convaincu-e par un projet polluant. Mais il peut fournir des arguments pour répondre au promoteur qui affirme que le projet est essentiel pour l'emploi, l'attractivité, qu'il est la seule solution pour ci ou ça. Et il peut grossir les rangs de l'opposition. En bref, un autre monde est possible.



2. Objectifs du contentieux contre les projets imposés

Une démarche à l'encontre d'un projet imposé peut viser plusieurs objectifs. Le plus évident est la disparition du projet, qu'il ne se concrétise pas. Dans ce cas, les associations ou personnes qui y sont opposées doivent demander l'annulation des actes, notamment les actes administratifs qui permettent sa réalisation.

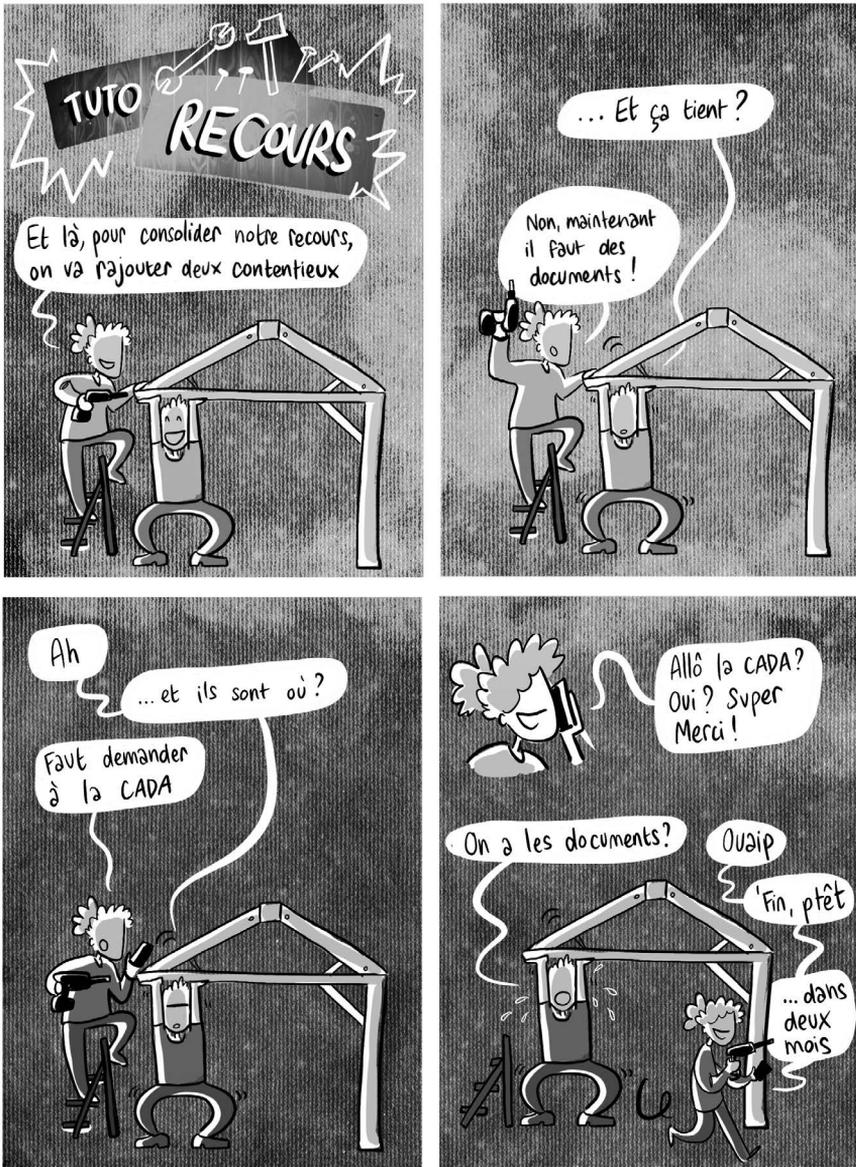
Mais un contentieux peut viser d'autres objectifs:

- Une déclinaison de ce premier objectif en fonction de l'avancement du projet: par exemple, si les travaux ont commencé, il s'agit de lutter pour leur suspension.
- Des objectifs annexes: il peut s'agir de contentieux plus spécifiques et très variés comme ceux visant à obtenir la communication des documents administratifs, ou ceux visant à obtenir des réparations (préjudice écologique), une remise en état, etc.

Le contentieux est également l'occasion, pour l'opposition, de partager des arguments et des résultats de recherches autour du projet, de gagner du temps, de légitimer des actions futures mais aussi de médiatiser la lutte et de recruter des alliés!

3. Comment attaquer un projet imposé?

Pour commencer, il nous semble important de mentionner les risques. Que risque-t-on à attaquer un projet polluant? Principalement de se voir imposer, à la fin du jugement des frais, 2 000 euros de frais (dans le domaine du droit administratif), mais c'est le maximum!



Ne vous laissez pas intimider par les menaces de poursuite pour « recours abusif »: si votre recours est fondé sur des arguments solides et que les requérant-es ont bien intérêt à agir, il est très rare que cette menace – adorée des promoteurs – s'avère applicable.

Point vocabulaire

Un **recours** est une demande d'annulation, de retrait ou de modification d'une décision prise par l'administration au sens large. Cette décision s'attaque en justice par une **requête**, qui est composée de **moyens** (les arguments juridiques utilisés). Cette requête est portée par des **requérants**, qui sont les personnes attaquant la décision administrative. Rédigée, la requête prend la forme d'un mémoire qui peut être qualifié d'introductif quand c'est le premier que vous déposez, ou de mémoire en réplique ou en réponse s'il s'agit de répondre à la défense de l'administration.



➔ AVEC QUOI?



Plusieurs actes administratifs qui autorisent un projet polluant peuvent être attaqués, l'objectif étant de les faire annuler:

- l'arrêté ou le décret déclarant l'utilité publique du projet, suivi parfois de l'arrêté de cessibilité;
- l'arrêté portant autorisation environnementale ou les arrêtés portant sur une seule matière environnementale: arrêté « loi sur l'eau » (pour rejeter des eaux polluées dans une rivière ou prélever plein d'eau pour une usine ou une méga-bassine), arrêté dérogation à la destruction des espèces protégées (tout est dit), arrêté au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (usines en tout genre et matériaux polluants), autorisation de défrichage (pour faire une bonne coupe rase)...;
- l'arrêté portant permis de construire/permis d'aménager, ou une déclaration préalable de travaux.

Toutes ces décisions ou déclarations sont affichées sur le terrain du projet et en mairie ou en préfecture.

➔ PAR QUI ?

Pour demander l'annulation d'un acte administratif, il faut avoir une « qualité donnant intérêt à agir », généralement dénommée « intérêt à agir ». Cela permet au juge d'exclure du contentieux les personnes ou structures qui ne sont pas concernées d'une manière ou d'une autre par l'acte que l'on souhaite attaquer.

Plusieurs acteur-ices peuvent attaquer les actes administratifs. L'idée est de passer rapidement ces étapes au moment de la discussion juridique en allant chercher la personne qui présente le meilleur intérêt à agir. Rien de plus fastidieux que de devoir écrire vingt pages pour justifier de votre intérêt à agir avant que la requête soit examinée au *fond* (c'est-à-dire les arguments juridiques).

Et c'est sans intérêt d'agir
si on a pas d'intérêt à agir ?



■ Les associations classiques (loi 1901)

Ce sont les structures les plus souvent mobilisées pour mener un recours contre un projet imposé. Elles permettent d'« effacer » les personnes pour mettre en avant un collectif et sont idéales pour recevoir des fonds. Mais une association doit être « concernée » par l'objet qu'elle attaque. Généralement, deux éléments sont examinés par le juge administratif :

- **Le ressort géographique :** le projet doit avoir un effet dans le champ géographique d'intervention de l'association, notamment tel que défini par ses statuts (cela évite qu'une association ayant un périmètre d'activité à Rennes attaque un acte administratif dont la portée concerne les Lyonnais-es). Les activités menées peuvent conforter ce champ d'intervention. En matière d'urbanisme (contestation des permis de construire, permis d'aménager et déclaration préalable), un projet local, c'est-à-dire dont le juge pourrait considérer qu'il n'impacte que le territoire, ne pourra pas être contesté par une association ayant une compétence nationale.

- **L'objet de l'association**: il faut qu'il soit relativement précis en permettant de délimiter tant le fond des activités de l'association (défense du cadre de vie et architectural de l'ouest de la commune de Trifouillis, protection et études des crabes de l'espace, mise en valeur des coquillages dorés, protection des bichons jaunes, etc.) que les méthodes employées (« aller en justice » pour défendre une thématique précise).

Le juge a tendance à rejeter les actions portées par des associations qui ont un objet statutaire trop large (à bannir: défense des intérêts sociaux, économiques et environnementaux et du cadre de vie de la commune de Trifouillis). Mieux vaut multiplier les items (protection de la ressource en eau, de l'économie locale, de telles et telles espèces endémiques) que présenter un but trop général. Et il est essentiel que les statuts de l'association précisent qu'elle a vocation à exercer ses missions notamment au moyen de l'introduction de recours en justice.

Avant un contentieux porté par une association, il est – vraiment – indispensable de prendre le temps de relire ses statuts: il faut parfois une délibération du conseil d'administration ou une AG (c'est une AG qui doit être organisée quand rien n'est précisé), et ne pas suivre la procédure peut coûter la recevabilité du recours – après de nombreuses années d'action en justice.

Enfin, en matière d'urbanisme et plus précisément de contestation des permis de construire, permis d'aménager et déclarations préalables, les associations doivent avoir été créées (ou avoir fait l'objet d'une modification permettant de les contester) au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande de permis (qui est le pré-dossier, parfois vide, et non l'autorisation) ou de la déclaration préalable. Notre petit doigt nous dit que ça va être un jour étendu en matière environnementale.





■ Les associations agréées de protection de la nature et de l'environnement

Ce sont aussi des associations classiques... mais avec un avantage: elles sont reconnues par le préfet ou le ministère de l'Environnement comme des entités agissant pour la protection de l'environnement en raison de leurs activités (expertise naturaliste) et du nombre de personnes adhérentes.

Ces associations disposent d'un pouvoir particulier au titre de l'article L. 142-1 du Code de l'environnement: leur intérêt à agir est présumé lorsqu'elles contestent les autorisations environnementales et les actes qui s'y rattachent, si ces décisions et actes ont été délivrés sur le territoire de leur agrément (toute la France, ou dans tel ou tel département). Dans ces domaines, ces associations sont donc les requérantes les plus légitimes. Elles doivent cependant démontrer leur intérêt à agir quand elles contestent une déclaration d'utilité publique (elles n'ont pas d'intérêt à agir contre les arrêtés de cessibilité) ou un permis de construire, d'aménager ou une déclaration préalable (est-ce que la construction en tant que telle porte atteinte à un élément de l'environnement?). Il existe une quarantaine de ces associations en France (à retrouver sur le site internet legifrance.fr) au niveau national et il y en a généralement entre cinq et dix par département. N'hésitez pas à les solliciter!

■ Les riverain-es

Parfois, les riverains osent faire des recours, et c'est trop bien! Cela permet, quand il y en a beaucoup, d'asseoir localement la légitimité de la contestation d'un projet (ce n'est pas juste l'« asso écolo qui embête le monde »), mais également d'avoir un intérêt à agir quasi certain pour certaines procédures, et parfois

cela permet d'obtenir des fonds auprès des assurances (si des riverain-es ont opté pour des assurances avec l'option judiciaire et contentieuse) pour financer (en partie) un ou une avocate.

Mais l'intérêt à agir du riverain ou de la riveraine n'est pas automatique pour toutes les procédures:

- En matière d'expropriation, le riverain ou la riveraine peut aisément contester les déclarations d'utilité publique et l'arrêté de cessibilité en prouvant son occupation légale et en invoquant les nuisances qui seront causées par le projet. À plus forte raison, si le projet nécessite l'expropriation de tout ou partie d'un terrain, le ou la propriétaire (et les locataires éventuels) ont intérêt à agir.
- En matière d'urbanisme, c'est beaucoup moins évident. Pour contester les permis d'aménager, de construire ou déclarations préalables, la riveraine ou le riverain doit justifier d'un « trouble dans les conditions de jouissance, d'occupation ou d'utilisation » de son bien en raison des constructions/travaux projetés, une appréciation assez restrictive qui demande des justifications solides.

Récemment, les juges ont fortement restreint l'intérêt à agir des voisin-es en matière environnementale. Ils ou elles ne peuvent plus contester les dérogations à la destruction des espèces protégées. En matière d'urbanisme, le droit prévoit un traitement plus favorable aux « voisins immédiats », qui sont les personnes vivant sur une parcelle accolée à celle où se déroulerait un projet, dès lors que des troubles sont sérieusement justifiés. C'est le statut parfait pour contester un permis d'aménager, de construire ou une déclaration préalable.

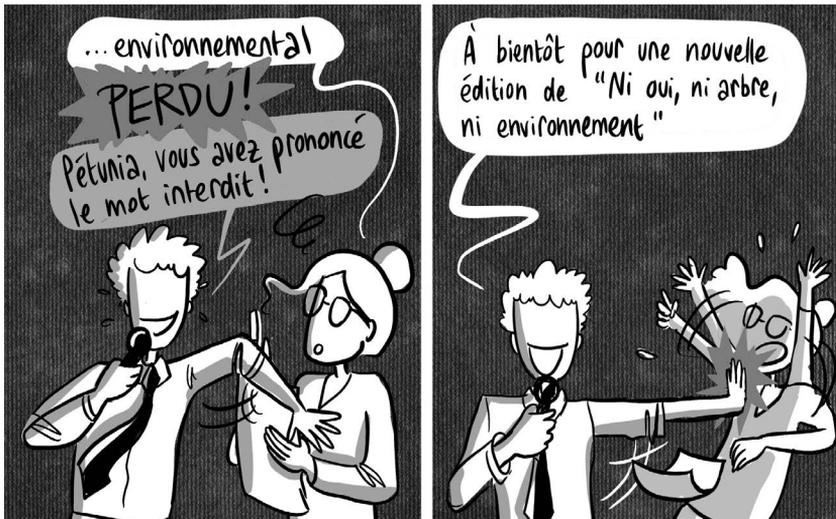




Dans tous les cas, les riverains et riveraines doivent communiquer dans le dossier du recours les titres et documents permettant de justifier de l'occupation légale de leur bien (attestation de propriété délivrée par le notaire, contrat de bail, quittance de loyer, etc.).

■ Les contribuables





Le ou la contribuable (c'est-à-dire quiconque paye des impôts) a intérêt à agir contre certaines décisions devant le juge administratif. La jurisprudence précise que les contribuables d'une commune (pour les autres collectivités – département, région – c'est plus compliqué) peuvent attaquer les délibérations qui « sont susceptibles d'emporter des conséquences significatives sur les finances ou le patrimoine de la collectivité ». Ainsi, sous cette condition, les cessions de terrains, acquisitions de biens, les plans locaux d'urbanisme et les décisions municipales peuvent être contestées. Les conseillères et conseillers municipaux, départementaux, régionaux et conseillers d'organes délibérants.

Ces conseillères et conseillers peuvent toujours attaquer les délibérations des organes desquels elles et ils sont parties prenantes. Attention, cependant, au côté « partisan », c'est-à-dire à l'affiliation à un parti électoral: cela teintera votre démarche – quelle surprise.

■ Les particuliers « lambda »

Les particuliers doivent justifier d'un intérêt à agir *direct, matériel et certain*: en quoi ce projet attentera à cet intérêt particulier? Attention, des réponses générales ou imprécises entraîneront un rejet du juge administratif.

Pour conclure cette section: un grand nombre de requérant-es est toujours plus efficace face au juge, et cela peut par ailleurs avoir un effet médiatique très positif. Il suffit d'un ou une requérante recevable pour que la requête soit recevable, que le ou la requérante soit une personne physique ou une association.



➔ QUAND?

Pour porter recours, vous disposez de deux mois à compter de la publication au recueil des actes administratifs (compétence du préfet), de l'affichage sur le site internet municipal ou en mairie pour les arrêtés, de l'affichage sur le site visé pour un arrêté de défrichage, de l'arrêté de permis de construire, du permis d'aménager, d'une autorisation ou d'une déclaration préalable. Dans certains cas, le délai peut être plus long mais dans la pratique ces délais sont changeants (avec une grosse orientation à la baisse). Quoi qu'il en soit, le délai de recours peut être vérifié sur l'acte lui-même, c'est une obligation légale. Mais retenez un délai de deux mois dans tous les cas pour ne pas avoir de problème.



■ Faire des recours gracieux

Les recours gracieux sont en quelque sorte de faux recours: ils ne sont pas portés devant le juge mais devant l'autorité qui a délivré l'autorisation, l'arrêté, le permis, etc., afin de la pousser à retirer ladite autorisation. Dans les faits, ça n'arrive jamais. Mais les recours gracieux ont un avantage: ils permettent de gagner du temps, et ne nécessitent pas d'arguments juridiquement valables (bien qu'il soit toujours bon de mentionner deux trois failles du dossier).

Un recours gracieux stoppe les délais (deux mois, toujours) uniquement pour les requérant-es portant ce recours (et non pour les autres personnes qui voudraient attaquer par la suite). L'autorité dispose de deux mois pour y répondre (si elle ne répond pas, c'est qu'elle ne retire pas l'autorisation). Puis vous aurez deux mois pour attaquer ce refus, et à ce moment-là faire le « vrai » recours devant le juge.

Attention, si cette procédure demande peu de formes, il faut néanmoins indiquer (dans l'objet du courrier) qu'il s'agit d'un recours gracieux et formuler

une demande claire, à savoir le retrait de l'autorisation du projet (« Nous vous demandons de bien vouloir retirer l'arrêté n° xx du xx »). Le recours gracieux doit être envoyé par lettre recommandée avec avis de réception (LRAR) et doit être reçu par l'administration avant la fin du délai de recours (attention aux délais postaux!). Dès que possible, il faut également notifier ce recours par LRAR à tou-tes les pétitionnaires concerné-es par l'autorisation dont vous demandez le retrait, et en garder une copie pour pouvoir la produire ultérieurement. Et ne pas oublier que le temps gagné ne vaut que pour les personnes qui envoient le recours gracieux: il faut donc avoir déjà trouvé les requérant-es qui auront intérêt à agir pour porter votre recours contentieux.

➔ DE QUELLES MANIÈRES ?

COMMENT ATTAQUER UN PROJET IMPOSÉ ?



■ Déposer une requête en annulation de l'acte

En premier lieu, pour entamer le chapitre judiciaire, il faut déposer un recours au tribunal administratif (ou devant une cour administrative d'appel, ou au Conseil d'État pour les plus malchanceuses)! La manière la plus simple de procéder, si l'on n'est pas accompagné-es par un-e avocat-e, est d'utiliser la plateforme en ligne Télérecours citoyens.

Cette requête doit demander de manière prioritaire l'annulation de l'acte administratif qui permet le projet visé. Cette requête peut être qualifiée de plusieurs manières: *recours en excès de pouvoir* (l'autorité compétente a excédé son pouvoir en délivrant un acte qui s'avère illégal), *recours en annulation* ou *recours au fond*. Cette dernière expression permet de distinguer la requête aux fins d'annulation devant les juridictions administratives des autres contentieux (indemnitaires, différents référés, etc.). Vous serez ensuite convoqués pour une audience – lors d'un contentieux administratif basique l'audience compte peu, il faut donc constituer un dossier très complet.

Il existe plusieurs types de recours, devant le juge ou non, jugés de manière accélérée ou non: nous en faisons le détail ci-dessous.

L'AVOCAT-E, UN PRÉREQUIS?

L'avocat-e n'est pas obligatoire dans toutes les procédures précitées mais faire sans implique une inscription sur Télérecours citoyens et d'avoir une attention très forte à la procédure, aux notifications, etc.

■ Appréhender Télérecours

Si vous n'êtes pas accompagnée d'un-e avocat-e, vous devez créer un compte « Télérecours citoyens » au nom de votre association, ou au nom de la personne qui porte le recours (au nom de la première personne mentionnée sur le recours si c'est un recours porté par plusieurs personnes).

Télérecours est l'interface obligatoire de dépôt de documents et d'échanges avec les juridictions administratives. Il est donc nécessaire de créer un compte avec une adresse email consultée régulièrement. Si plusieurs personnes et/ou associations portent la même requête, un seul compte Télérecours suffit, créé à partir du remplissage d'un formulaire (qui vous êtes, quelle décision vous attaquez). Attention, cette plateforme officielle peut être soumise à des bugs: n'attendez pas la dernière minute pour ouvrir un compte et déposer un recours!



ON N'ARRÊTE PAS LE PROJET

Aujourd'hui nos candidats vont s'atteler à une épreuve qui demande patience, sang-froid et persévérance, j'ai nommé: **TÉLÉRECOURS!**



Vous êtes : un particulier ?
Une personne morale ?

Fournir : requête,
acte attaqué, pièces
complémentaires

Vous êtes : seul
requérant ?
Mandataire ?

bug de wifi

Votre PDF de 30 Mo
dépasse la taille
maximale autorisée
de 33 Mo

Télérecours
décline toute
responsabilité
en cas de crise
de nerfs

Choisissez la juridiction : tribunal
administratif ? Cour d'appel ? Conseil
d'État ? Procédure normale ou référé ?

Requête_de_tes_morts.compressed3001
Dépasse le volume maximal autorisé

La connexion
a échoué

Veuillez justifier
votre pièce
justificative

La connexion
a échoué

Ah non pardon c'est
Telerecours qui bug

Revenez demain,
bisous



Sur cet aspect procédural, il peut être intéressant d'être assisté par des juristes autodidactes ou expérimenté-es ou par des avocat-es.

Enfin, faire un recours en matière d'environnement implique d'envoyer de (très) nombreuses pièces en parallèle du dossier (anticipez cela en rangeant tous les documents qui vous servent à travailler le dossier!). Deux difficultés à anticiper: Télérecours n'accepte que des pièces PDF de 30 Mo max (ils disent 33, mais c'est 30), donc les grosses pièces doivent être compressées ou divisées; et il faut, quel que soit le volume des envois, une bonne connexion internet.

■ Déposer des référés

Les référés sont des procédures rapides – on dit que le juge du référé est le juge de l'évidence. Ils permettent notamment de demander la suspension des effets *sur le terrain* d'un acte administratif –, ce qui est essentiel, vu la lenteur de la justice administrative: le temps qu'un recours soit jugé, le projet a parfois eu le temps d'être construit deux fois.

Par exception, en droit administratif, les référés sont des procédures où l'oralité prime: les mémoires et pièces produites via Télérecours sont importantes mais les discussions lors de l'audience sont déterminantes. Il s'agit d'être le plus clair et accessible possible devant le juge pour obtenir gain de cause.

Ces référés ne peuvent être déposés que si une requête au fond a été déposée préalablement (une seconde avant ou un an avant – sachant que la tardiveté d'un référé peut conduire à son rejet lorsque la condition d'urgence est requise).

Deux types de référés sont intéressants dans le cadre de votre opposition à un projet polluant imposé:

❶ **Le référé absence d'évaluation environnementale**

Ce référé peut être déposé dans le cadre d'une procédure qui met en œuvre une participation du public: consultation parallélisée, enquête publique, participation par voie électronique (L. 122-2 du Code de l'environnement/ L. 123-1-B du Code de l'environnement).

Ici, le juge administratif doit constater l'absence d'évaluation environnementale ou de procédure permettant au public de s'exprimer. Ce référé peut être délicat quand il requiert une interprétation technique – les rubriques et les cases dans lesquelles faire entrer le projet.

Attention, le fait que l'étude d'impact soit jugée insuffisante ne permet pas de déposer un tel référé. Et dans ce genre de procédure, le doute est rarement



ON N'ARRÊTE PAS
LE PROJET

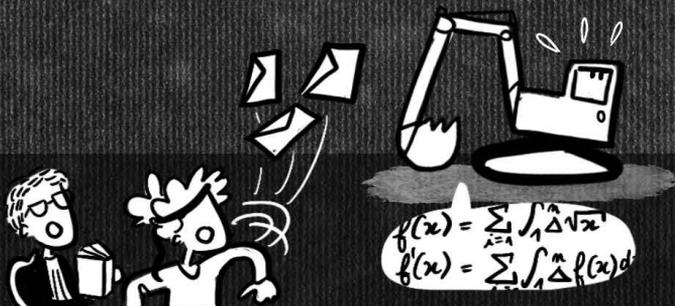
MAÎTRE D'OUVRAGE



REQUÉRANTS

MUSCARDINE lance référé
ABSENCE D'ÉVALUATION
ENVIRONNEMENTALE

MAÎTRE D'OUVRAGE utilise
ESQUIVE SOUS LES SEUILS



MUSCARDINE invoque MRAE
et lance RECOURS GRACIEUX
pour examen au cas par cas

MAÎTRE D'OUVRAGE lance
BLA-BLA TECHNIQUE



MUSCARDINE lance l'équivalent d'une
THÈSE SUR LES NUISANCES D'UN
INCINÉRATEUR GÉANT

MAÎTRE D'OUVRAGE fuit

profitable: il faut que le problème exposé présente une évidence indépassable. Et en pratique, ce recours est assez rare.

② **Le référé-suspension (L. 521-1 du Code de justice administrative)**



COMMENT ATTAQUER UN PROJET IMPOSÉ?

C'est le plus généraliste, le plus connu et le plus médiatisé (exemple: l'ordonnance de suspension du décret portant dissolution des Soulèvements de la Terre en 2023). Pour introduire un référé-suspension, il est nécessaire d'avoir déposé au préalable une requête en annulation de l'acte. Ensuite, il faut remplir deux conditions:

- L'urgence

L'urgence de faire suspendre l'exécution de la décision (soit, généralement, arrêter les travaux) doit être bien justifiée. Un référé introduit trop tôt (pas de travaux, pas de problème – sauf pour les autorisations d'urbanisme pour lesquelles l'urgence est présumée même sans travaux commencés) ou trop tard (c'est déjà construit mais c'est sympa d'être passé) a toutes les chances d'être rejeté. Mais évidemment, il ne suffit pas de regarder l'avancée des travaux. Ça serait encore trop simple! Le juge va mettre en balance dans son appréciation de l'urgence les *intérêts en présence*, notamment publics:

- La continuité d'un service public (exemple: service public de l'assainissement);
- Le maintien de l'ordre public (voir l'ordonnance scandaleuse du TA de Strasbourg concernant le contournement Ouest: le référé a été rejeté sur l'urgence car il fallait terminer les travaux afin de limiter les troubles à l'ordre public constitués par la présence d'une ZAD!);
- Un intérêt privé rejoignant prétendument un intérêt public (en matière d'énergie, de mobilités, etc.). L'argumentation doit alors être bien bâtie, la défense bien anticipée. Avoir eu un avis défavorable du commissaire enquêteur est ici d'une grande aide (enfin!): cela permet de ne pas avoir à démontrer l'urgence de la requête. Toutefois, depuis peu, le caractère d'urgence bénéficie d'une présomption en matière d'urbanisme au titre de l'article L. 600-3 du Code de l'urbanisme: plus besoin de le démontrer.

- Le doute sérieux quant à la légalité de l'acte

L'illégalité que vous avez retenue doit être évidente pour que le juge prononce la suspension de l'arrêté. Ainsi, une fois votre requête au fond déposée, les développements juridiques et techniques doivent être rapidement et facilement assimilables, tant à l'écrit qu'à l'oral. Pour cela, un conseil: le référé ne doit pas noyer le juge dans de nombreux arguments juridiques et techniques, mieux vaut qu'il soit concis: qu'il mette en avant trois quatre moyens maximum, évidents, constituant un doute sérieux quant à la légalité de l'acte.

D'autres référés peuvent être utiles, même s'ils sont plus anecdotiques: le référé-liberté a pour objectif de garantir une liberté particulière mais il est de plus en plus employé dans le cas de destructions d'espèces protégées; le référé mesure utile peut obliger l'administration à faire quelque chose (prendre des mesures conservatoires, faire un constat, etc.); le référé-expertise pour demander une mesure d'expertise, etc. Leur emploi est possible mais il est délicat: nous choisissons de ne pas les présenter ici.

cas échéant, l'agrément. Si c'est une ou des personnes, donner leurs noms et prénoms et leurs adresses (parfois, concernant les riverain-es, il faut un justificatif de l'occupation légale des lieux).

- **Un minimum d'argumentation: un moyen de légalité externe** (c'est-à-dire, en ce qui concerne plutôt la forme de l'acte ou sa procédure: incompétence de l'auteur de l'acte, vice de forme et de procédure telle que l'insuffisance de l'étude/évaluation environnementale, vice de l'enquête publique ou de la consultation parallélisée, etc.) **et un moyen de légalité interne** (donc plutôt sur le fond: violation de l'article L. 211-1 du Code de l'environnement, violation de l'article L. 163-1 du Code de l'environnement, violation des articles R. 111-2 à R. 111-27 du Code de l'environnement, etc.). Il est nécessaire de soulever un moyen dans les deux catégories, car une fois le délai de recours passé, un moyen appartenant à une catégorie non soulevée est irrecevable (aux termes de la jurisprudence du Conseil d'État, voir l'arrêt « Intercopie » de 1953).
- **Une demande claire** adressée au tribunal: **annulation** de l'acte administratif (n° XXX-YYY du 31/12/20XX édicté par le préfet/maire de YYYY), ainsi qu'un remboursement des frais engagés pour la procédure (temps de préparation du dossier et/ou pour les honoraires d'avocat-e), appelés frais irrépétibles.

Lors du dépôt d'un référé-suspension ou d'un référé étude d'impact ou participation du public, il faut demander la suspension de l'exécution de l'acte. D'autres demandes peuvent être formulées, notamment dans les contentieux de l'autorisation environnementale, telle que la cessation des activités de l'installation, etc.

■ Envoyer les notifications



une déclaration, et depuis le printemps 2024 contre une autorisation ICPE/lota intervenant en matière d'agriculture, il est essentiel d'envoyer les notifications dans un délai de quatorze jours à compter du dépôt du recours.

Les notifications consistent à envoyer un courrier en lettre recommandée avec accusé de réception à l'auteur de la décision (maire, préfet, Premier ministre) et au bénéficiaire de l'acte administratif, les informant du dépôt d'un recours, auquel doit être jointe une copie dudit recours. Il faut absolument scanner cette lettre et la preuve de dépôt (lisible) ou l'avis de réception de la Poste, et soumettre rapidement ces deux fichiers scannés au juge.

Attention, l'absence de notification entraîne l'irrecevabilité du recours à tous les coups! Vous l'avez bien compris, cette mesure permet, pour le juge, de rejeter facilement des recours...

■ Pièces à envoyer absolument

À l'appui d'un recours en annulation, il faut fournir plusieurs pièces sur Télérecours:

- la ou les décisions attaquées;
- les statuts de l'association si le recours est porté par une association;
- si c'est un recours d'une association contre un permis d'aménager, un permis de construire ou une déclaration de travaux: l'extrait de la publication au *Journal officiel* des statuts de l'association;
- si c'est un recours d'une association de protection de la nature: la décision d'agrément de l'association au titre de l'article L. 142-1 du Code de l'environnement;
- si c'est un recours d'un particulier contre un permis d'aménager, un permis de construire ou une déclaration de travaux: un document prouvant qu'il ou elle réside à l'adresse indiquée depuis un an avant la date d'affichage de la demande de permis ou la déclaration, ainsi que l'occupation légale des lieux (bail, attestation de vente, taxe foncière, etc.);
- le cas échéant, la copie du recours administratif, la copie de l'accusé de réception, et de la réponse éventuelle;
- et la notification de l'envoi du recours!

Et, à l'appui d'un recours en référé-suspension:

- les mêmes documents que ceux produits à l'appui d'un recours en annulation;
- une copie de la requête en annulation ou le numéro d'instance du référé-suspension.



4. Quels arguments pour un recours?

UN JEU DE SOCIÉTÉ
~~FAMILIAL CONVIVAL~~
= COOPÉRATIF =

pour les petits et les grands,
plus persévérants!

RECOURS! TOUJOURS!



Trouve les failles de la
procédure et convaincs le
juge d'annuler le projet!

Le fait que le projet soit polluant est-il un argument suffisant? Non. Il peut être tout à fait légal de rejeter des polluants dans l'eau et dans l'air... Mais cela ne doit pas vous décourager.

Voici quelques pistes que nous avons l'habitude de pratiquer/soulever en tant que contestataires juridiques. Certaines peuvent être utilisées pour divers recours, contre diverses autorisations.

C'est le cas des vices dans la participation du public, dans les évaluations environnementales ou dans les études d'impact. Aujourd'hui, les vices et manquements dans les procédures n'aboutissent à une sanction de la part du juge administratif que s'ils ont eu une incidence sur la participation du public ou sur le contenu de l'acte.

De manière générale, il est déconseillé d'écrire une réflexion de type universitaire, à part sur certains volets techniques ou spécifiques: il faut mettre en pratique, ne surtout pas faire de la théorie (ou uniquement quand c'est nécessaire), au risque de faire perdre du temps au juge, donc de l'agacer (or un juge agacé n'aura aucune envie de vous donner raison).

Concernant les évaluations environnementales et les études d'impact, l'idéal est de reprendre chacun des items devant être examinés. Ceux-ci ont tendance à changer mais, pour le moment, ils sont listés sous l'article R. 122-5 du Code de l'environnement pour les études d'impact et R. 104-18 du Code de l'urbanisme pour les documents d'urbanisme. C'est imposant, mais reprendre chacun des alinéas des articles pour en vérifier la bonne application reste la méthode la plus fiable pour construire un moyen solide à l'encontre d'une étude ou d'une évaluation.

Toutefois, l'identification d'une faiblesse dans une étude d'impact ou une évaluation environnementale n'est pas sanctionnée de manière automatique: face à une telle insuffisance, le juge peut considérer que les développements adverses sont proportionnés à l'enjeu, si l'insuffisance n'a pas vicié la participation du public ni modifié le contenu potentiel de l'acte. Donc, pour que ce moyen soit fondé (que le juge donne raison à la partie requérante), il faut réaliser le grand chelem de « l'insuffisance de l'étude d'impact ». L'idéal est de suivre toutes les étapes ci-dessous même si ce n'est pas toujours possible, pour maximiser les chances de succès.

Ainsi, il existe plusieurs étapes et plusieurs angles d'attaque pour rendre la requête la plus lisible possible – n'hésitez pas à découper clairement vos arguments.

➔ CONCERNANT L'INSUFFISANCE DE L'ÉTUDE D'IMPACT

1. L'identification d'une insuffisance de l'évaluation environnementale/d'une étude d'impact

Une fois rapprochés l'évaluation environnementale et l'article décrivant son contenu, il est possible de pointer précisément les insuffisances. Cette appréciation peut être confortée par différents avis, notamment celui de la mission régionale de l'autorité environnementale ou de l'autorité environnementale.

Identifier les insuffisances est une première étape, il faut ensuite **démontrer qu'il existe à l'heure actuelle des enjeux réels qui pâtissent de celles-ci**, sur le futur site d'implantation ou dans les nuisances et dégradations qu'entraînerait le projet (les rejets de polluants dans l'atmosphère, la bétonisation sur les espèces...), et que ces enjeux auraient été mal ou pas traités dans l'étude visée, donc qu'elle serait insuffisante. Par exemple, l'absence d'inventaire d'une espèce protégée ou d'une zone humide, l'absence de données de cumul de prélèvement d'eau, etc.

Il faut alors exposer les documents, avis, et preuves de la présence de cet enjeu dans le recours, en vue de mettre en exergue l'insuffisance de l'évaluation.

Ici se pose la question de la preuve. Il faut bien avoir en tête que le juge administratif est peu réceptif à la réalité scientifique. Il se réfère à une autre échelle de crédibilité: plus un document est émis par une autorité administrative reconnue/haute dans la hiérarchie administrative, plus celui-ci a du crédit. Viennent ensuite les différents constats d'huissiers, les rapports émis par les bureaux d'étude, les spécialistes. Et enfin, les photos réalisées par vous.

Un rapport d'un spécialiste peut être pris en compte dans un jugement mais sera mis en balance avec les autres éléments fournis par l'administration ou le porteur de projet, par exemple un avis de la Dreal ou de la DDT (comme si tout se valait!).

2. Un risque certain induit par le projet

Une fois l'enjeu identifié, il est nécessaire de poursuivre le raisonnement: en cas de réalisation du projet, il serait mis à mal (la construction d'un bâtiment ou d'une route détruirait une espèce florale, les prélèvements d'eau hivernaux autorisés se cumuleraient avec d'autres prélèvements préexistants et auraient ainsi un effet délétère...). Là encore, l'idéal est de mobiliser des documents émanant des autorités publiques ou commandés par elle. Par exemple, les documents d'objectifs des sites Natura 2000 identifient les menaces présentant parfois une

typologie d'infrastructures à risque. Mais l'absence de tels documents ne doit pas empêcher de procéder à la démonstration du risque – parfois, le juge est sensible à un minimum de logique, si elle est vraiment convaincante.

3. En raison de la faiblesse de l'étude d'impact/évaluation environnementale, les mesures d'évitement, de réduction et de compensation sont lacunaires

Une insuffisance dans l'étude ou l'évaluation amène souvent une insuffisance dans les mesures d'évitement, de réduction et de compensation – c'est assez logique: s'il existe une insuffisance de l'étude d'impact, le porteur de projet n'a pu prévoir des mesures afférentes. Le porteur de projet se défendra généralement en arguant que les autres mesures prévues couvrent déjà l'enjeu en question. À vous de défendre l'inverse!

4. Passer outre la jurisprudence *Danthony*

❶ *Sur le contenu de l'acte*

L'absence dans les documents des mesures essentielles est susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Mais une jurisprudence de 2011 nommée « Danthony » indique que l'illégalité d'un vice de forme ou de procédure entraîne l'illégalité de l'acte uniquement si ce vice a une incidence dans le contenu ou le sens de la décision ou si ce vice a privé d'une garantie un tiers (ici, c'est souvent le public). C'est-à-dire que le vice identifié a bien une incidence sur le contenu de l'acte. Si ce n'est pas le cas, le juge « danthonyse », rejette la requête (super, le droit, n'est-ce pas?) et confirme l'acte même s'il contient des irrégularités.

Ainsi, si un avis devait être requis mais que celui-ci n'a pas été sollicité, il revient au requérant de démontrer que l'absence d'avis a influencé le contenu de l'acte administratif (c'est-à-dire prescriptions supplémentaires ou non-délivrance de l'acte administratif). Bon courage pour procéder à une telle démonstration.

À noter: l'absence d'identification de mesures de réduction et de compensation a une incidence sur le contenu de l'acte car elles sont également requises et définies dans l'acte.

❷ *Sur la garantie d'un tiers: l'information et la participation biaisées du public*

Qu'il manque ou non des mesures de réduction et de compensation dans l'arrêté, la participation biaisée du public est toujours un bon argument. En effet, l'insuffisance de l'évaluation environnementale ou de l'étude d'impact ne permet pas d'informer de manière complète le public, donc sa participation à la procédure

est dévoyée. Cette partie argumentaire est importante pour dépasser la jurisprudence *Danthy*.

Exemple type d'un raisonnement – faits inspirés d'une histoire vraie

1. Oh la la, la qualité de l'air sur le site d'implantation est calculée dans l'étude d'impact à l'aide de bornes, or plusieurs fois ces bornes ont été saturées – évidemment –, et le porteur de projet n'a pas pris en compte les données quand il y a eu saturation (donc pollution maximum).

2. Ce site d'implantation a une qualité de l'air médiocre: si les bornes sont saturées, c'est bien que la pollution est telle qu'on dépasse les normes.

3. La construction du projet va amener un surcroît de circulation dans la zone, comme mentionné dans l'étude d'impact. La qualité de l'air est donc un réel enjeu lié à ce projet.

4. Avec ces calculs biaisés, toutes les mesures afin d'améliorer la qualité de l'air qui sont dans l'étude d'impact s'appuient sur de mauvaises estimations, donc tout est à jeter.

5. Mon Dieu, avec ces faux calculs, le public n'a pas pu estimer réellement l'impact du projet avant de donner son avis dans la procédure de consultation, il n'a pas pu réellement être informé ni participer correctement.

6. Paf! merci d'annuler.

Voilà, bien sûr c'est schématisé et il faut ajouter quelques articles de loi, mais c'est comme ça qu'on a fait annuler l'extension du centre commercial Westfield Rosny 2!

Venez on tente l'évaluation environnementale !

OK. Pétunia, t'as assez de points recherche pour les échanger contre un jeton « insuffisance de l'étude environnementale ».

Super, je le prends ! Et après ?

Après Muscardine peut piocher une preuve de l'enjeu.



INSUFFISANTE
➔ + ENJEUX



Oh non, une preuve de merde « photo floue prise à l'arrache ».

Zut. Il nous faut une carte « preuve stylée » pour convaincre le juge de l'enjeu.

Aaah encore une preuve de merde. A toi, Murielle.



! PREUVES
★★★ AUTORITÉS ADMINISTRATIVES
★★★ HUISSIER
★★★ EXPERTS
★★★ PREUVE "MAISON"



Preuve stylée de la Dreal ! Ça y est, on peut aller en case recours ?

Non, là il faut une carte « risque » avec assez de points de crédibilité pour gagner un jeton « insuffisance sur les mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) ».

! RISQUE à prouver
• DOCS + ARGUMENTS CRÉDIBLES
+ BONUS: LACUNES ERC

Mais quel enfer ce jeu. Et après c'est bon, on peut aller en case recours ?

Non, après tu joues ton jeton à pile ou face : si ça tombe côté Danthony, c'est retour à la case départ. Ouf, c'est de l'autre côté !

Yes ! on va en case recours ?

DANTHONY ☠️
LE VICE DE FORME DOIT IMPACTER LE CONTENU DE L'ACTE ET/OU BIAISER LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Attends, on n'est pas danthonisés mais là il faut choisir une piste entre « vice avec incidence sur le contenu de l'acte » ou « participation biaisée du public ».

On va dire participation biaisée, je mets 3 points argumentaire et on passe devant le juge !

YEEEEES enfin !!

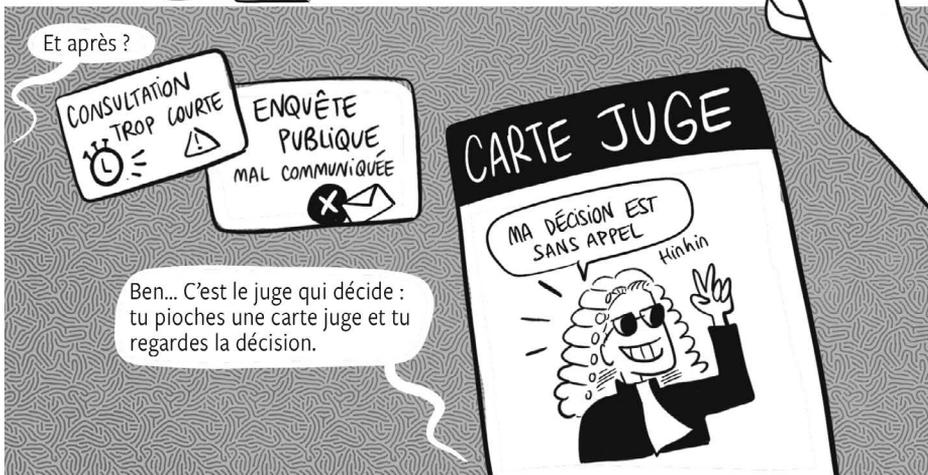
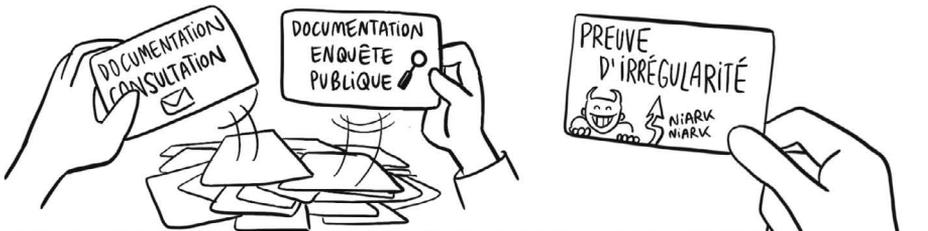
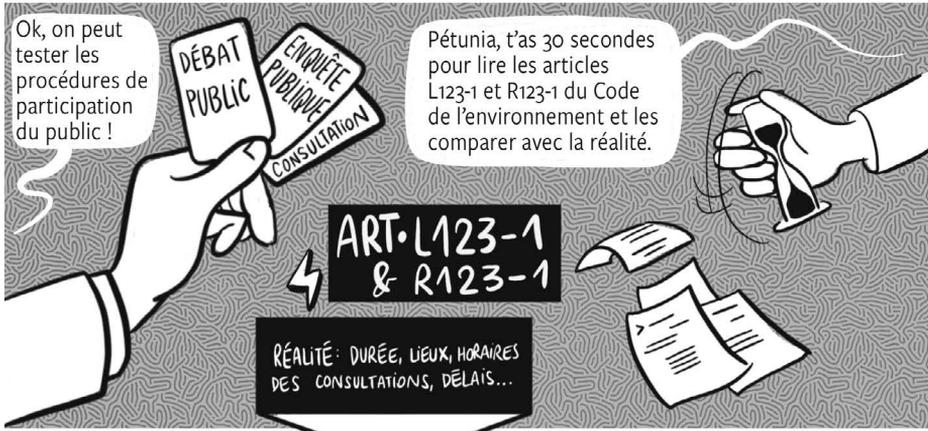
VICE? INCIDENCE?
OUAIS MAIS RÉGULARISABLE!
ÇA PASSE
↓
GAME OVER

Vas-y pioche une carte décision du juge, on va voir si on a eu le recours !

« Vice régularisable ». ça veut dire quoi ?

... Retour à la case départ.

➔ CONCERNANT LES PROCÉDURES DE PARTICIPATION DU PUBLIC



Le juge considère les arguments sur la participation du public comme des moyens de « légalité externe » (donc plutôt concernant la forme).

Les modalités des procédures de participation du public (débat public, consultation et enquête publique) peuvent être examinées par le juge. Vous pouvez apporter des arguments montrant qu'elle a été biaisée en comparant les articles L. 123-1 et R. 123-1 et suivants du Code de l'environnement avec la réalité. Ainsi, le non-respect de la durée minimale d'une consultation du public peut entacher d'irrégularité la procédure. L'essentiel, c'est de démontrer que le non-respect de ces modalités a restreint les possibilités pour le public de participer effectivement à la procédure, le privant ainsi d'une garantie.

➔ CONCERNANT LES MESURES DE COMPENSATION

Les mesures de compensation sont définies à l'article L. 163-1 du Code de l'environnement, un article complet et assez exigeant.

L'idée de la mesure ERC (éviter, réduire, compenser) est que si une action favorable à la préservation de l'environnement est menée parallèlement à un projet polluant, l'impact environnemental de celui-ci est finalement neutre. Ce qui est quasiment toujours faux et/ou fallacieux. Pour utiliser cet argument de neutralité du projet, il faut s'entourer de naturalistes, d'expert-es qui peuvent critiquer sérieusement les mesures envisagées ainsi que leur utilité. Et si l'étude d'impact est jugée incomplète, il est possible de s'appuyer là-dessus pour insister sur la non-adéquation des mesures au projet.

Ces mesures doivent aussi apparaître dans le permis de construire, comme dans toutes les autorisations dont nous pouvons parler ici : sans elles, les autorisations seront jugées illégales – mais pourront parfois être régularisées, oui, c'est l'enfer.

➔ CONCERNANT LA DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE

La déclaration d'utilité publique (DUP) peut être attaquée directement (par un recours devant le tribunal administratif dans les deux mois qui suivent la publication au recueil des actes administratifs de la préfecture du coin) ou indirectement, lors de la contestation de l'arrêté de cessibilité.

Attention, les DUP sont parfois urgentes, extrêmement urgentes. Dans ce cas, tous les délais (déjà pas très long) sont encore raccourcis !

L'attaque d'une DUP est un des recours les plus intéressants et les plus efficaces. En effet, le juge, pour une fois, ne va pas considérer que la préfecture est la seule à déterminer l'intérêt général : il doit, d'une certaine manière, le faire lui-même.



J'ai une carte compensation !



Super, il nous faut juste l'article L.163-1 et un naturaliste et on peut aller direct en case recours !

MESURES ERC:



Quoi ? Un naturaliste ?

J'AI !



Super. Maintenant on doit écrire 3 copies doubles de démonstration de non-adéquation en 3 minutes et ensuite on peut passer au recours !

Et on va le gagner ?

EXPERT N°1

EXPERT N°2

EXPERT N°3



CRITIQUE DES MESURES ERC

BONUS

ÉTUDE D'IMPACT INCOMPLÈTE !

Ben... C'est le juge qui décide : tu pioches une carte juge et tu regardes la décision

CARTE JUGE

QUE JUSTICE SOIT VERTE !



Ainsi, vous devez amener le juge à réaliser un bilan « coût/avantage » du projet. Pour cela, vous allez soutenir, avec de bons arguments, que les avantages (ou l'utilité du projet) ne sont qu'une abstraction et que le projet décrit ne sera pas réalisé. Exemples: le projet va créer 300 emplois; à vous de démontrer que ce type de projet ne crée que 10 emplois. La route va permettre de gagner 15 minutes; à vous de démontrer que le projet ne permettra pas forcément de gagner autant de temps, ou que ça fait cher la minute gagnée, ou que les projections de trafic sont gonflées. Il vous revient de critiquer tous les arguments justifiant le projet.

Enfin, le juge va mettre en balance les supposés avantages avec les inconvénients du projet, qui peuvent être de tout type: social, économique, environnemental, etc.

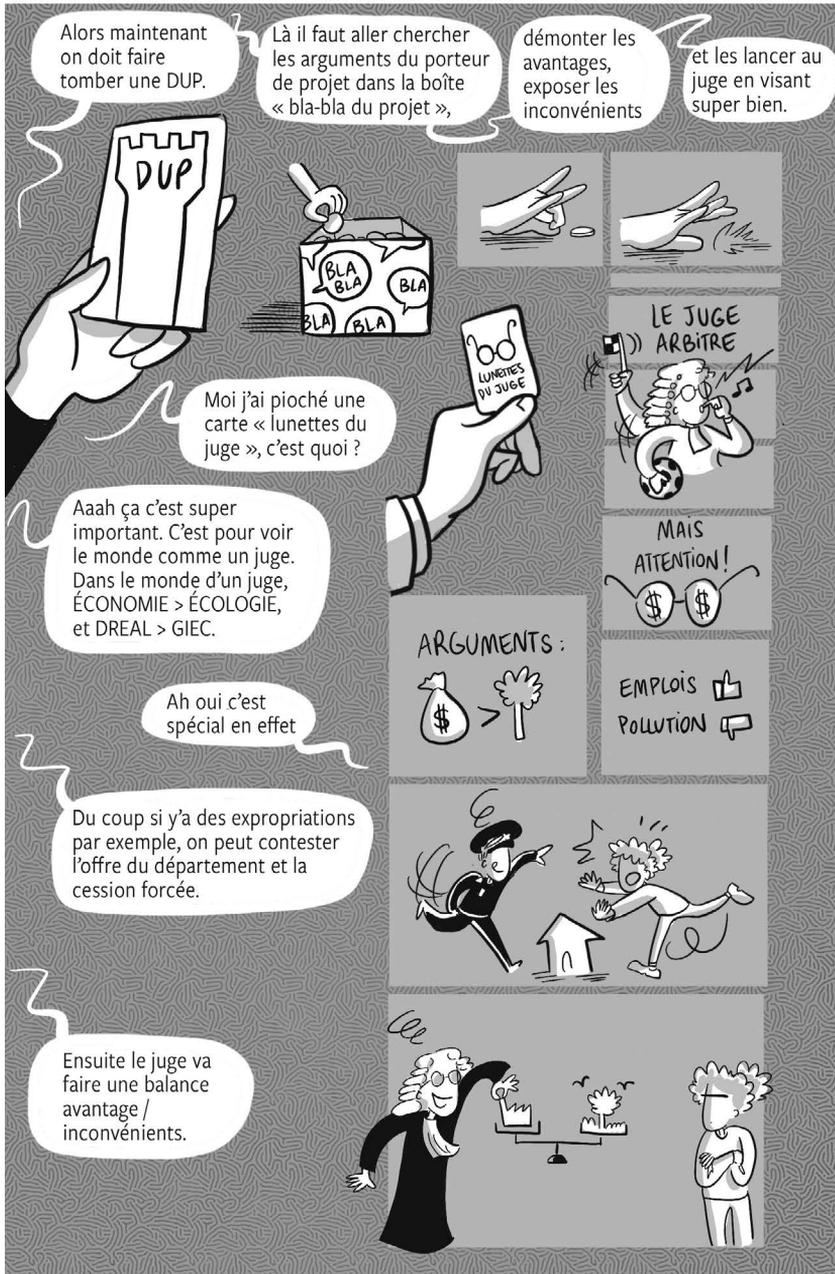
De manière générale, il y a des arguments que le juge retient plus que d'autres. Ainsi, l'argument de la dépense publique est un bon argument. Celui de l'incapacité d'une collectivité (commune, département, etc.) à financer un projet ou à entretenir l'ouvrage est également particulièrement bien accueilli. Mais tous les types d'arguments peuvent être utilisés, à condition qu'ils soient fondés sur des sources crédibles par le juge (rapport des chambres régionales des comptes, rapport de commissions administratives, etc.). Sinon vous risquez de perdre le juge, et votre crédibilité!

Dans les recours DUP, l'aspect environnemental peut être soulevé mais il faut produire une synthèse de ce qui a été pointé dans le recours contre l'autorisation environnementale, car le juge a tendance à renvoyer la question environnementale au contentieux portant sur son autorisation.

Enfin, il reste un volet fondamental pour attaquer une DUP: la contestation de l'offre émise dans le cadre d'une procédure d'expropriation (c'est-à-dire un montant en euros pour acheter un terrain). Cela aide les propriétaires et les locataires en premier lieu, mais aussi toute partie requérante (personnes « lambda » ou associations). Cela permet de retarder la prise de possession effective d'un terrain, d'un immeuble, etc. Grâce à ce type de procédure, il est possible de gagner de précieux mois pendant que le juge administratif se penche, par exemple, sur votre recours contre l'autorisation environnementale. Enfin, contester une offre n'a généralement pas de conséquence négative: le prix ne pourra qu'augmenter avec le temps. Mais les délais sont toujours très courts, attention!

Petites précisions: la contestation de l'offre du département et de la cession forcée se réalisent devant le président du tribunal judiciaire, qu'on appelle alors juge de l'expropriation. Et une partie de l'audience se déroule en plein air: le juge doit pouvoir apprécier les biens sur le terrain. Ici, ce sont les propriétaires et locataires qu'il faut soutenir.





➔ CONCERNANT LES ASPECTS « LOI SUR L'EAU »

Plusieurs pistes pour ce type de contentieux:

- Si le territoire est doté d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) la partie « Règlement » indique ce à quoi une déclaration ou une

autorisation doit se conformer: si le dossier de déclaration ou d'autorisation n'est pas conforme à ce règlement, il est illégal.

- Sinon, c'est le document dénommé projet d'aménagement et de gestion durable (PAGD) du Sage ainsi que le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) qui importent. Là, c'est plus compliqué. La déclaration ou l'autorisation (et surtout son dossier) ne doit pas être incompatible avec les dispositions du PAGD ou les orientations et dispositions du Sdage. Pour apprécier cette compatibilité, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire pertinent pour apprécier les effets du projet sur la gestion des eaux, si l'autorisation ne contrarie pas les objectifs et les orientations fixées par le schéma, en tenant compte de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation de l'autorisation au regard chaque orientation ou objectif particulier. Comme vous le comprenez, c'est une appréciation plus souple opérée par le juge, qui – ô surprise – confine à l'arbitraire : c'est lui qui, finalement, décide si les orientations et objectifs, appréciés globalement, ne sont pas respectés. Bref, il faut fournir un argumentaire solide et espérer un juge de bonne humeur.

- **L'article L. 211-1 du Code de l'environnement**: il promeut une « gestion équilibrée » de la ressource en eau au regard de plusieurs enjeux relevés par le législateur. Attention, il change régulièrement: mieux vaut le lire au moment de l'écriture du recours. Les contentieux en matière d'eau étant variés, il faut chaque fois adapter ce principe. Mais ça paye: le tribunal administratif de Poitiers a annulé des projets de méga-bassines sur le seul fondement de ce principe.

D'autres pistes peuvent être explorées. Ainsi, si le porteur de projet est une collectivité territoriale, il doit démontrer ses capacités financières. Et certaines activités particulières dépendent de règles spécifiques, comme les stations d'épuration sur le traitement des eaux. Bref, ça bouge pas mal: n'hésitez pas à fouiller et à effectuer des recherches supplémentaires.

➔ CONCERNANT LES ASPECTS « DÉROGATION ESPÈCES PROTÉGÉES ET HABITATS »

Lorsque le projet menace de détruire des espèces protégées, deux situations sont possibles:

- soit le porteur de projet a sollicité et obtenu une dérogation espèces protégées;
- soit le porteur de projet n'a pas sollicité cette dérogation.

Dans les deux cas, des moyens peuvent être soulevés.

Ooh j'ai une carte muscardin !!



Mince, le projet de merde a une dérogation pour buter les muscardins.



Trop stylé, on va pouvoir faire un recours espèces protégées !

Du coup on doit ouvrir un triple combat contre la dérogation, c'est parti.

Pétunia, tu joues la carte « projet dégueu » pour démonter l'argument d'intérêt public.

Pendant ce temps, Murielle va lancer des cartes « solutions alternatives » sur le porteur de projet jusqu'à ce qu'il tombe.

Et Muscardine ramène le naturaliste qui devra faire un château avec les cartes recherche, preuves et argumentaires.

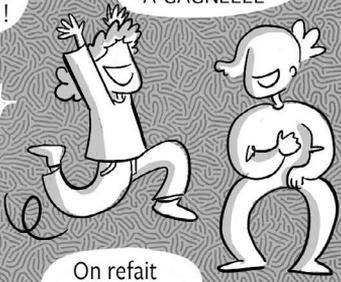


Ça tient ! On va gagner le recours ?

Ben... faut piocher une carte juge

Et là comme le muscardin est grave mignon on a le bonus « juge attendri » avec plus de chances de gagner !

OUAAAAIS ON A GAGNÉÉÉÉ



On refait une partie ?

Grave

■ Lorsque le porteur de projet a obtenu une dérogation espèces protégées

La dérogation au titre des espèces protégées repose sur trois critères (voir la section « Dérogations espèces protégées ») qui doivent donc être invoqués lors du recours contre une autorisation.

Il faut tout d'abord démontrer que le projet, par son objectif, ses caractéristiques et externalités ne peut être considéré d'intérêt public majeur – enfin un cas de figure où le fait que le projet soit polluant peut être un argument. La jurisprudence précise à ce sujet qu'un projet poursuivant un objectif économique uniquement ne peut a priori pas être considéré d'intérêt public majeur. C'est l'occasion de faire valoir une vision alternative de l'intérêt général.

Ensuite, il faut démontrer, d'une part, que le porteur de projet n'a pas sérieusement examiné les autres solutions satisfaisantes et que, d'autre part, les mesures mises en place (comme les mesures ERC) ne permettent pas la conservation dans un état favorable des espèces visées par la dérogation.

Il faut faire feu de tout bois, en portant l'attaque sur le non-respect de chacun de ces trois critères. Enfin c'est aussi le moment de pointer les oublis de la déclaration, en relevant toutes les espèces que l'étude d'impact n'a pas mentionnées et qu'avec l'aide de naturalistes vous avez découvertes, ou encore celles qui malgré le fait qu'elles soient mentionnées dans l'étude d'impact n'ont pas été considérées impactées suffisamment pour être mentionnées dans la dérogation.

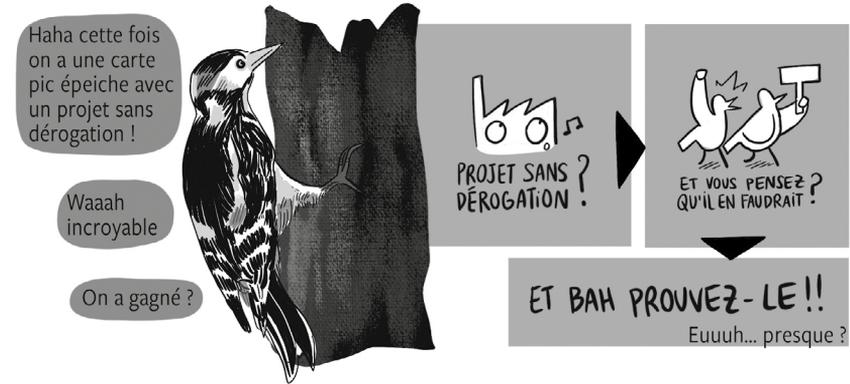
Il faut mentionner chaque espèce protégée, l'arrêté qui la protège, et mettre en avant la manière dont elle sera impactée par le projet au sens de l'article L. 411-2 du Code de l'environnement. Et ne pas hésiter à faire un usage extensif de photos et d'études naturalistes pour appuyer votre propos – toutes ces preuves doivent, idéalement, être datées, situées et contenir une échelle.

Le contentieux autour de la dérogation espèces protégées est une belle opportunité de faire capoter un projet. Les porteurs font de leur mieux pour minimiser l'impact de leur projet, sans grande finesse: la dérogation est donc souvent pleine de failles. Qu'on se le dise, pas mal de projets ont été stoppés grâce à ce type de recours. Ce recours, c'est notre préféré: il est efficace et permet de remettre en cause l'utilité même du projet attaqué, tout cela en utilisant des arguments de fond!



■ Lorsque le porteur de projet n'a pas sollicité de dérogation espèces protégées

Dans ce cas, c'est à l'opposition de démontrer que, malgré les mesures d'évitement et de réduction de l'impact du projet, celui-ci portera atteinte à des espèces protégées.



Pour faire cette démonstration, il est utile de solliciter des naturalistes qui pourront préciser, au regard des espèces identifiées sur place (dans l'étude d'impact et par les recherches des naturalistes alliés-es appuyées par des preuves et rapports), de leur cycle de reproduction, leurs modes de déplacement, etc., que le projet comporte bien un risque pour celles-ci. Donc, que le porteur de projet aurait dû demander une dérogation espèces protégées.

Cela peut désormais faire l'objet d'une procédure très intéressante: on peut demander au préfet de mettre en demeure le porteur de projet de déposer une demande !

➔ CONCERNANT LES DOCUMENTS D'URBANISME ET AUTRES PLANS ET PROGRAMMES

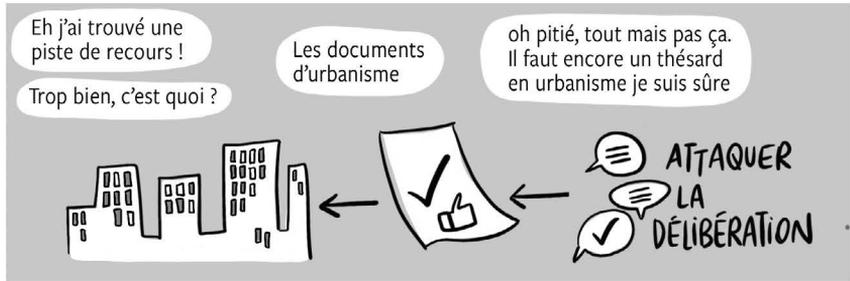
Dans ce cas, il faut attaquer la délibération qui entérine le document visé.

Il existe plusieurs moyens de faire tomber les documents d'urbanisme, ou au moins d'en faire modifier certains aspects:

- Chercher dans le Code de l'environnement les articles et règlements qui donnent les obligations liées au document visé.
- Consulter les documents d'urbanisme avec lesquels celui qui est visé doit être en cohérence, compatibilité ou conformité – trames vertes et bleues, respect des grands objectifs de consommation d'espace, de logement créé, etc.
- Apprécier la cohérence interne du document: les beaux principes du rapport de présentation ou du document qui traite les aspects environnementaux (PADD, par exemple) doivent être en accord avec le reste du document et notamment la partie concrète et réglementaire, voire celle où le projet contre lequel vous luttez est évoqué.
- Vérifier la consommation d'espace: si le ZAN est loin d'être magique, l'artificialisation de nouveaux terrains doit néanmoins forcément diminuer et surtout être justifiée.
- Examiner les zonages particuliers des documents (surtout du PLUI): il faut regarder la réalité de la zone (la topologie du lieu, les zones humides qui y sont concrètement, etc.) par rapport au règlement du document, et si la zone n'est pas couverte par un autre document de protection particulière Natura 2000, Znieff, etc. Il s'agit de confronter la réalité à sa traduction réglementaire, et si les différences sont trop grandes, de les dénoncer.
- Si le document visé fait l'objet d'une révision, il faut s'assurer que les modifications ne sont pas minimisées pour éviter de passer par la procédure de l'évaluation environnementale et de l'enquête publique (obligatoire en cas de modifications importantes).



Les documents d'urbanisme sont de gros documents difficiles d'accès et le juge est très rarement enclin à les annuler, car cela entraîne de lourdes conséquences sur les futurs permis de construire de la zone concernée. Néanmoins, ils posent les conditions de la réalisation d'un projet et sont sa première apparition publique. Dès lors, si vous y trouvez des failles sérieuses, c'est une vraie bonne piste pour commencer votre guérilla juridique (*All Contentieux Are Beautiful*, again!).



➔ CONCERNANT LES INSTALLATIONS CLASSÉES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (ICPE)

Attention, c'est à la fois technique et ça recouvre des thématiques très variées! Mais pas de panique, ce manuel va vous donner des points précis à vérifier et des pistes pour fonder quelques arguments juridiques.

1. Les capacités techniques et financières de l'exploitant

Le principe: l'entreprise qui s'engage dans un projet doit pouvoir le réaliser et en assumer le fonctionnement, c'est-à-dire éviter que le terrain visé ne se retrouve à l'abandon et pollué. Ce n'est pas demandé systématiquement mais, pour les grosses usines très polluantes, les mines, etc., le porteur de projet doit justifier de telles capacités auprès de l'administration... qui peut se montrer laxiste.

Ici, il faut donc simplement apprécier ce qu'exige le projet, au regard des possibilités de l'exploitant. Mais de véritables découvertes sont possibles, notamment s'il s'agit d'une entreprise de faible envergure ou de la succursale d'une multinationale étrangère. Et le juge peut annuler un projet en raison de telles incapacités.

Le porteur de projet doit notamment garantir qu'il peut:

- 1. réaliser l'infrastructure,
- 2. l'exploiter selon les règles de l'art et la réglementation en vigueur,
- 3. remettre en état le site à la fin de l'exploitation.

Parfois, la société qui a déposé le dossier dispose de moyens humains (en gros, les techniciens et ingénieurs qui vont construire et exploiter tout cela) limités, et ne peut garantir que ces moyens sont disponibles pour les phases suivantes du projet. L'absence d'expérience de la société dans le secteur d'activité concerné, ou du caractère éprouvé du processus utilisé sont autant d'éléments qui pourront être retenus par les juges.

Il en est de même sur le plan financier: les certificats ou cautions de banque, de même que les bilans comptables, peuvent ne pas être très convaincants au regard de l'ampleur des opérations à venir.

2. L'erreur manifeste d'appréciation du projet par rapport au voisinage

Elle s'appuie sur l'article L. 511-1 du Code de l'environnement, qui précise:

« Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. »

Pour utiliser cette piste, il faut donc montrer que les inconvénients du projet sont trop importants et que l'endroit visé ne convient vraiment pas. Évidemment, il faut étayer une telle argumentation avec des documents (risques d'inondation, présence d'espèces protégées, etc.). En pratique, ce n'est pas évident d'obtenir une annulation sur ce fondement.

3. Quelques moyens pour les contentieux spécifiques ICPE

Comme les ICPE sont très variées, il est compliqué de donner des conseils généraux. Mais quand même...

➤ Concernant les fermes-usines et autres activités agricoles intensives

Pour ces ICPE spécifiques, qui relèvent généralement de l'enregistrement ou de la déclaration, il est nécessaire de s'appuyer sur les arrêtés correspondant à la rubrique ICPE du projet visé. Mais, comme dit précédemment, il faut montrer qu'au vu de leurs impacts potentiels, ce projet aurait dû être soumis à autorisation, donc à un examen au cas par cas pour les faire « changer de catégorie ». Pour ça, regardez bien les petites modifications et les seuils des différentes catégories en fonction du projet visé.

Ces arrêtés définissent parfois la distance nécessaire entre un bâtiment et un cours d'eau ou un point de captation, ou entre un bâtiment agricole et les premières habitations. Encore une fois, vérifiez par vous-même, munissez-vous de cartes: il arrive que des bureaux d'étude appartenant aux dirigeants des coopératives agricoles oublient malencontreusement des cours d'eau.

Un volet requiert une attention spécifique: les plans d'épandage, qui organisent le traitement des déjections des animaux d'une exploitation (souvent par dispersion dans les champs alentour). Beaucoup sont incomplets et illégaux et l'administration préfectorale a une grosse tendance à fermer les yeux (par laxisme ou manque de moyens de surveillance).

L'épandage doit respecter nombre de prescriptions:

- La quantité d'azote par hectare ne doit pas dépasser 170 kg/ha/an, calculée par îlot cultural. Il existe des exceptions et ce seuil peut être abaissé en intégrant des contraintes environnementales. Il est essentiel de recalculer tout cela, notamment des mètres carrés se superposant sont souvent oubliés malencontreusement – non, toujours pas.
- Les parcelles intégrées dans le plan d'épandage doivent présenter certaines caractéristiques: inclinaison de la pente, distance vis-à-vis des cours d'eau, etc. Le site internet Géoportail est idéal pour vérifier tout cela.

Il faut ensuite confronter ces pièces apportées au dossier (moult cartos et traits rouge vif, pointage des fermes-usines alentours, etc.) aux autorisations et normes en vigueur.

La régularité d'un plan d'épandage représente un vrai problème pour les agriculteurs et la FNSEA (syndicat agricole majoritaire, très influent et pas du tout l'allié des luttes écologiques). Une surcharge des champs entraîne une pression forte en nitrates dans les cours d'eau, dégradant la qualité des eaux pour toutes (humaines et non-humaines). Et cela va à l'encontre des objectifs de la « directive nitrates » européenne, déclinée dans les préconisations des schémas directeurs de gestion des eaux (Sdage) précédemment cités.

→ Pour aller plus loin

Vous trouverez un guide des recours contre les fermes-usines sur le site internet de Bretagne contre les fermes-usines.

► *Sur les carrières*

Bien sûr, tous les conseils donnés précédemment sont valables, mais le schéma régional ou départemental des carrières donne des indications spécifiques supplémentaires, notamment des orientations et dispositions contraignant les exploitants. L'autorisation ICPE doit être compatible avec ce schéma. Ce document comporte un volet espèces protégées, où est précisée la nécessité d'obtenir une dérogation: les carrières constituent pour elles des espaces privilégiés!

Bon, on a presque exploré toutes les pistes de recours, maintenant on va carrément ouvrir un nouveau plateau.

Quoi ?!

C'est un cas spécifique, on doit attaquer une institution classée pour la protection de l'environnement (ICPE).

Euh c'est l'ICPE qui protège l'environnement ?
Non, l'ICPE est CLASSÉE pour protéger l'environnement ... de sa pollution

Alors on a plusieurs moyens d'attaquer ce truc-là. Plus on les cumule, plus on gagne de points « juge content ».

Oh j'ai une carte « dèche », ça veut dire quoi ?

Que l'ICPE a pas les moyens humains ou financiers de finir le projet.

Maintenant il faut piocher l'article L 511-1 du Code de l'environnement

Dépollu quoi ?!

On la garde, c'est précieux.



et trouver des cartes inconvenients qui sont cachées dans le dossier du porteur de projet.

CAPACITÉS TECHNIQUES & FINANCIÈRES

ERREUR MANIFESTE D'APPRECIATION DU PROJET PAR RAPPORT AU VOISINAGE

Ah le projet c'est une ferme-usine, j'avais pas vu, on fait quoi avec ça ?

Alors il faut des points recherche pour checker tous les arrêtés de la rubrique ICPE

et après on doit débloquer le niveau de connaissance « thésard monomaniac » sur le projet pour trouver toutes les failles.



Ah ouais, il manque 2,8 m entre la cuve à engrais n° 28 et l'étang de Morte-truite.

Et le plan d'épandage indique 171kg/ha/an d'azote. Haha, on les aura.

Attention, le juge s'endort !

Vite, il faut le réveiller avec un argument « zone algues vertes » !



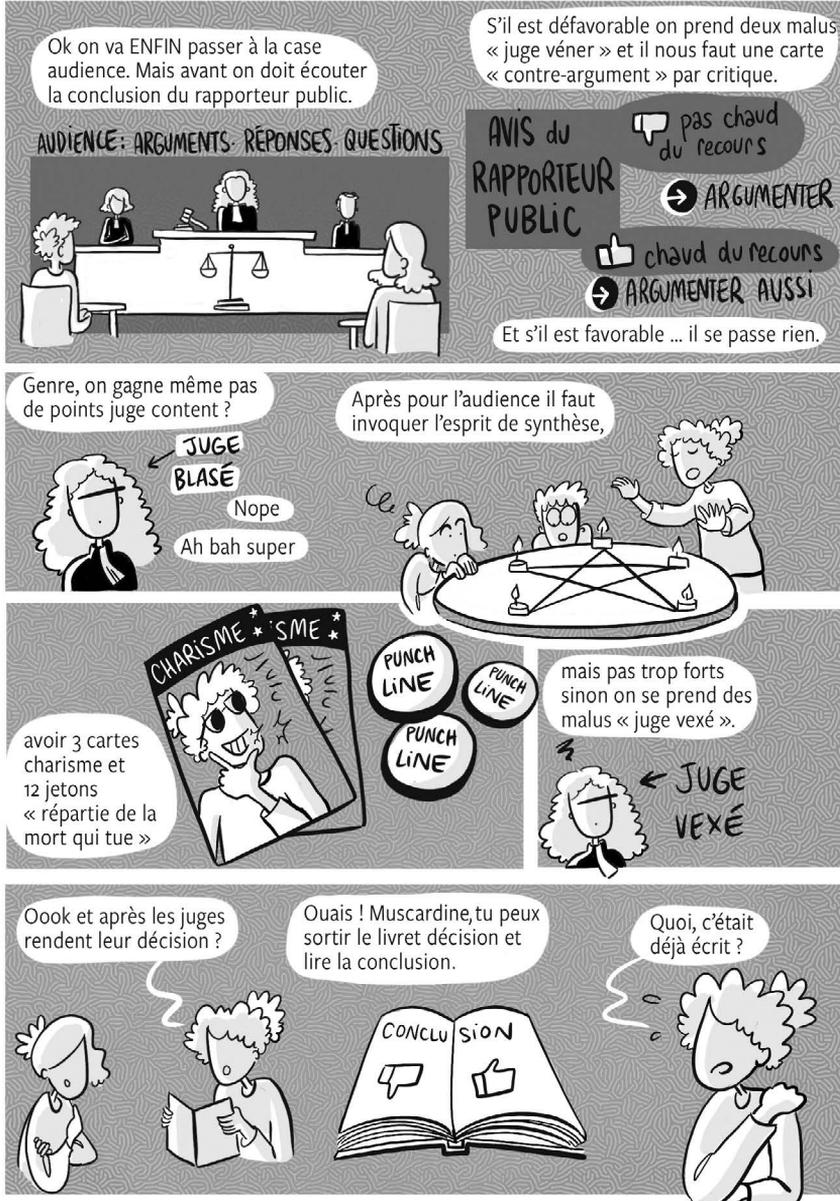
On est dans la Creuse, Pétunia.

Y'a pas d'algues vertes, dans la Creuse ?

5. L'audience et le jugement de votre recours

➔ L'AUDIENCE

Vous allez être convoqué·e à une audience.



En référé, ça peut vite tourner à la foire d'empoigne. Dans un premier temps, les parties exposent leurs arguments pendant dix à vingt minutes. Les défenseurs (État et porteur de projet) répondent. Le juge pose des questions et c'est là que ça peut devenir un peu n'importe quoi. Bref, il faut s'y préparer. N'hésitez pas à sortir vos meilleurs spécialistes, qui ont le talent d'être concis et très vite compréhensibles par le juge.

Au fond – c'est-à-dire pour le recours en annulation –, les juges sont préparés et ont déjà un projet de jugement quand une audience est annoncée. En effet, entre le dépôt du recours et l'audience, un ou deux ans s'écoulent souvent. Vingt-quatre heures avant l'audience, vous allez pouvoir consulter le sens des conclusions du rapporteur public: celui-ci, qui est un membre de la juridiction, qui ne juge pas et qui ne représente pas l'État, émet un avis détaillé sur l'affaire. On dit que cet avis est suivi dans 95 % des cas.

Cet avis est donc fondamental pour préparer l'audience. Si les conclusions sont défavorables (rejet du recours), il faudra contredire le rapporteur sur des points précis identifiés dans l'avis. À l'inverse, si le rapporteur public donne un avis favorable à la partie requérante (annulation de l'arrêté, par exemple), il ne faut pas en faire des caisses, éventuellement insister sur certains points et dans tous les cas rester calme, peu importe les dires de la partie adverse. Une plaidoirie peut être courte et le juge a tendance à poser de plus en plus de questions (notamment pour les très gros projets).

À noter: en droit administratif, se rendre à l'audience n'est pas obligatoire (les juges ont écrit le jugement) et il est rare d'y avoir des échanges entre avocats, l'écrit faisant foi, mais depuis peu il arrive qu'il s'y passe tout de même des échanges entre les parties sur certains arguments du recours.

➔ DANTHONY ET LES RÉGULARISATIONS

Depuis une quinzaine d'années, le juge administratif n'est plus vraiment un juge de la légalité: le non-respect du droit ne lui pose plus vraiment de problème... dans des situations bien précises, notamment quand il s'agit de cautionner les grands projets délétères, d'autoriser les grosses sociétés à s'enrichir grâce à leurs projets polluants et de restreindre toujours plus les libertés individuelles.

Pendant l'audience, vous allez être confronté-es à deux mécanismes auxquels il faut se préparer (psychologiquement... puis médiatiquement):

- La jurisprudence *Danthony* (et son dérivé *Société Ocréal* pour les études d'impact). On en a déjà parlé: c'est quand les vices de forme ou de procédure n'ont pas eu de conséquence sur le contenu de l'acte que vous attaquez, ou

n'ont pas privé de garantie un tiers (dans les cas qui nous intéressent ici, c'est généralement le public). Le juge reconnaît l'irrégularité mais... n'annule pas! Le projet n'est donc pas considéré comme illégal.

- Si par hasard vous réussissez à passer entre les mailles de la jurisprudence *Danthony*, le juge ne va pas forcément annuler l'acte que vous attaquez. Il a l'obligation, quand le vice ou l'illégalité est régularisable, de suspendre la



procédure (ça s'appelle un sursis à statuer) pour donner le temps au porteur de projet et à la préfecture ou la mairie de corriger l'illégalité identifiée. Lors d'une régularisation au sens de l'article L. 181-18 du Code de l'environnement, il est possible de plaider la suspension de l'exécution de l'acte (un peu comme en référé). La lutte doit continuer durant ce sursis et surtout à la fin de celui-ci: s'il n'y a pas eu régularisation ou que la régularisation est insuffisante, il faut demander l'annulation de l'acte.

Ce sont deux écueils mais des moyens *non danthonisables, non régularisables* existent. Et le projet polluant risque fort, quand même, de prendre du plomb dans l'aile.

➔ L'APPEL ET LA CASSATION

Une fois un jugement délivré par le tribunal administratif (ça se passe toujours sur votre compte Télérecours), qu'il soit positif ou négatif, il peut y avoir une suite.

Les jugements se contestent devant la cour administrative d'appel, dans un délai de deux mois. Des exceptions existent: par exemple, les permis de construire, d'aménagement ou de déclaration préalable dans les **zones tendues** (où le besoin de logements est criant) sont à contester par le moyen de la cassation devant le Conseil d'État. Et les ordonnances de référés « étude d'impact », « participation du public » et « suspension » se contestent dans un délai de quinze jours à compter de la notification (ouverture sur votre compte Télérecours), devant le Conseil d'État. Dans ces cas-là, vous pouvez avoir recours à un ou une avocate « normale » en appel – souvent non obligatoire –, et en cassation, un avocat « au Conseil d'État et à la Cour de cassation » est requis.

6. Au-delà du projet réalisé, la bataille juridique continue

➔ LA VÉRITABLE GUÉRILLA JURIDIQUE PAR L'EMPILEMENT DES RECOURS

On prêche pour notre paroisse: des recours, plus il y en a, mieux c'est: les failles trouvées dans un projet « éclaboussent » d'irrégularité d'autres décisions. Si, par exemple, une espèce protégée n'est pas prise en compte, l'autorisation environnementale est irrégulière, donc le permis de construire ne peut être exécuté, donc les travaux ne peuvent pas commencer. Tiens, le **PLUI** avait été modifié sans mentionner cette espèce? Ça commence à être sérieusement embêtant.



Certes, les forces d'opposition aux grands projets imposés sont limitées, c'est aussi pour cela qu'on a tenté de faire ressortir des recours plus malins que d'autres. Mais plus nombreux sont les recours, plus le projet devient un enfer pour son porteur mais aussi pour les banques, assurances et partenaires de celui-ci. La justice est lente? Eh bien, garantisiez au porteur de projet un enfer pavé de longues procédures.

Voici un exemple très chouette, mais c'est une petite pépite, rien d'applicable à large échelle: les militant-es des jardins ouvriers d'Aubervilliers ont bloqué le chantier de bétonnisation, et entre cette action et leur audience au pénal ils et elles ont obtenu une victoire face au PLUI qui avait entériné le projet. Donc, devant le juge pénal, ils et elles ont notamment pu plaider l'illégalité du projet qu'on les accusait d'avoir bloqué... et ont obtenu la relaxe sur divers points, dont celui-ci! Finalement, pas si mal le droit de l'urbanisme, non?

➔ L'ARTICULATION DROIT-MOBILISATION

En tant que juristes, nous sommes souvent traité-es de légalistes, mais nous sommes persuadé-es que le juridique ne fait pas tout, que nos luttes sont victorieuses par un ensemble complexe de manières de se mobiliser et d'élaborer le récit qui les entoure. En aucun cas nous ne faisons confiance aux tribunaux pour que « justice soit rendue ». Le droit est un outil de nos luttes et, à ce titre, il s'articule à d'autres outils dans la stratégie des collectifs. De nombreuses luttes ont réussi cet agencement ces dernières années, comme à La Clusaz où une ZAD a été installée le temps qu'un référé-suspension soit jugé, ou dans la lutte contre les méga-bassines, où les différentes composantes se partagent divers domaines de spécialisation pour un objectif commun. Par ailleurs, le feuilleton

RESSOURCES

1. Quelques incroyables jurisprudences

Pour rappel, une jurisprudence est une décision de justice qui précise le sens du droit ou ses conditions d'application. En voici quelques-unes qui peuvent aider à construire un recours. Les décisions ont pu être prises soit par le Conseil d'État (CE), soit par une cour administrative d'appel (CAA), soit par un tribunal administratif (TA).

PROCÉDURE

La décision	Ce que ça veut dire
CE, Ass., 23 déc. 2011, <i>Danthony et autres</i> , n° 335033	S'il existe un vice de forme ou de procédure et que cela n'a pas influencé le contenu de l'acte ou privé les tiers d'une garantie (ici, le public), l'acte n'est pas annulé.

ÉTUDE D'IMPACT

La décision	Ce que ça veut dire
CE, 14 déc. 2011, <i>Société Ocréal</i> , n°323257	Les inexactitudes d'une étude d'impact ne rendent illégale la décision que si elles ont nuit à la bonne information et participation du public.
CAA Nantes, 19 févr. 1997, <i>Simon</i> , n°94NT00645	L'étude d'impact est suffisante quand elle est proportionnée à l'enjeu.
CE, 12 nov. 2007, <i>Sté Vicat SA</i> , n°295347	L'étude d'impact est insuffisante si elle ne définit pas les mesures de protection pour les espèces protégées.
TA Paris, 21 févr. 2018, n°s1694463, 1620386	Insuffisance de l'état initial (trafic routier).
TA Paris, 21 févr. 2018, n°1694463	Insuffisance des incidences du projet sur l'environnement (ici, incidence sonore du trafic automobile).
CAA Lyon, 3 mars 2009, <i>Sté Famy</i> , n°06LY02413	Insuffisance de l'étude d'impact – (ici, effets cumulés d'une carrière et des installations de concassage).

ESPÈCES PROTÉGÉES

La décision	Ce que ça veut dire
CE, avis, 9 déc. 2022	Le pétitionnaire doit obtenir une dérogation « espèces protégées » si le projet comporte un risque suffisamment caractérisé pour les espèces protégées.
CE, 27 mars 2023, <i>Parc éolien de Mailhac-sur-Benaize</i> , n° 452445	Lors d'un contrôle de l'impact du projet sur les espèces protégées, le juge doit prendre en compte l'effectivité des mesures ERC.
CE, 24 juill. 2019, n° 414353	Pour qu'un projet soit reconnu d'intérêt public majeur économique, il doit créer un nombre d'emplois considérables, le seul intérêt économique étant insuffisant.
CE, 24 juill. 2019, n° 414353	Un centre commercial ne peut voir reconnaître son IPM sans démontrer une offre préalable insatisfaisante de commerces locaux.
CAA Lyon, 30 avr. 2024, n° 22LY01414	Autre solution satisfaisante possible.

INFORMATION ET PARTICIPATION DU PUBLIC

Concernant l'enquête publique, les jurisprudences pourront en partie être adaptées à la consultation parallélisée, mais il est fort probable que la réforme induise une diminution du contrôle de la phase de participation du public.

La décision	Ce que ça veut dire
CE, 25 sept. 1992, <i>M. Fournier</i> , n° 81618	L'avis d'ouverture de l'enquête publique ne peut pas être attaqué en tant que tel, c'est un acte préparatoire. Il faut attendre la décision qui autorise le projet pour contester la régularité de ce point.

La décision	Ce que ça veut dire
TA Nantes, 29 mars 1989, <i>Association « Beaumont-le-Buret-sous-Tension »</i> , n°89186	La désignation du commissaire enquêteur ne peut pas faire l'objet de recours.
CAA Versailles, 14 oct. 2010, n°08VE02574	Une publicité insuffisante de l'enquête publique peut être le motif d'annulation de l'acte sur lequel elle porte (ici, une DUP).
CE, 18 déc. 1981, <i>Commune de Beaumont</i> , n°22056	Au moment de l'ouverture de l'enquête publique, le dossier doit être complet, néanmoins des pièces « non essentielles » peuvent y être ajoutées.
TA Strasbourg 19 juin 1991, <i>Association Lindenkuppel c. préfet du Rhin</i> , RJE 1991	Le dossier d'enquête publique doit être accessible pendant tout le déroulé de l'enquête.
CE, 14 nov. 1980, <i>Ministre de l'Intérieur c. Collombon et autres</i> , n°14601	Le rapport du commissaire enquêteur doit porter sur l'ensemble des observations recueillies (même si toutes n'ont pas une réponse et qu'une synthèse est faite).
CE, 20 mars 1985, <i>Commune de Champigny-Morigny</i> , n°47682	L'avis du commissaire enquêteur doit être motivé (c'est-à-dire justifié).

MESURE ERC

La décision	Ce que ça veut dire
CE, 30 déc. 2020, n°432539	Un permis de construire doit être accompagné de mesures ERC dès lors que le projet est soumis à une étude d'impact.
CE, 30 déc. 2020, n°432539	Annulation d'un permis de construire pour cause d'absence de mesures ERC au titre de l'article L. 122-1-1 du Code de l'environnement.
CE, 9 juill. 2018, <i>Communes de Villiers-le-Bâcle, Châteaufort, Magny-les-Hameaux et Saclay</i> , n°410917	Les mesures ERC doivent être mentionnées au moins dans les grandes lignes dans la DUP.

LES VICTOIRES CHOUETTES

Parfois, on gagne! Voici quelques exemples de décisions qui ont changé et fait capoter un projet.

La décision	Ce que ça veut dire
TA Grenoble, 16 oct. 2014, n°1407095	Suspension des travaux car les mesures compensatoires sont insuffisantes (incompatible Sdage).
TA Grenoble, 5 mars 2024, n°2006341	Annulation des arrêtés permettant l'aménagement de pistes de ski.
CE, 24 juill. 2019, n° 414353	Pour qu'un projet soit reconnu d'intérêt public majeur économique, il doit créer un nombre d'emplois considérables, le seul intérêt économique étant insuffisant.
TA Grenoble, 28 mai 2024, <i>FNE c. Commune Saint-François-Longchamp</i> , n°2207309	Annulation d'une unité touristique nouvelle (UTN), après jugement en illégalité du PLU.
TA Grenoble, 14 mai 2014, n°2402419	Annulation d'un arrêté dérogation espèce protégée permettant l'extension d'un domaine skiable.
TA Poitiers, 3 oct. 2023, <i>Poitou Charente Nature</i> , n°2101394	Annulation de quinze réserves de substitution
TA Poitiers, 3 oct. 2023, <i>Vienne Nature</i> , n°2102413	
TA Cergy Pontoise, 12 mars 2019, <i>FNE</i> , n°1711065	Annulation du PLU permettant le projet Europacity.
TA Rouen, 30 mai 2024, n°2200173	Annulation arrêté dérogation espèce protégées permettant la coupe de 167 hêtres (pic épeiche menacé).
TA Besançon, 21 fév. 2023, n°1900649	Annulation de l'arrêté dérogation espèces protégées permettant l'aménagement du jardin des Vaites.
TA Bordeaux, 9 avr. 2019, n°1800744	Annulation arrêté dérogation espèce protégées – pont de Beynac –, absence de raison impérative d'intérêt public majeur.

2. Autres ressources juridiques

LES QUELQUES ARTICLES DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT ET AUTRES CODES TOUJOURS UTILES

- Les articles 5 et 7 de la charte de l'environnement.
- L'article R. 122-5 du Code de l'environnement sur le contenu des évaluations environnementales.
- L'article R. 123-1 à D. 123-46-2 du Code de l'environnement concernant le contenu et le déroulé de l'enquête publique.
- L'article L. 163-1 du Code de l'environnement sur les mesures compensatoires.
- L'article L. 211-1 du Code de l'environnement sur la gestion équilibrée des masses d'eau.
- L'article L. 411-2 du Code de l'environnement sur les dérogations d'espèces protégées.
- L'article L. 414-14 du Code de l'environnement sur les zones Natura 2000
- L'article R. 122-5 du Code de l'environnement sur le contenu de l'étude d'impact.
- L'article L. 151-1 et suivants du Code de l'urbanisme sur le PLU et son contenu.
- Les articles L.181-1 et L.181-2 du Code de l'environnement sur l'autorisation environnementale et toutes les autorisations qu'elle recoupe.

LES ASSOS QUI FILENT DES COUPS DE MAIN EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Les associations d'envergure nationale peuvent agir notamment sur les grands projets ou grandes décisions ayant un caractère national. En voici quelques-unes: Greenpeace France, Réseau « Sortir du nucléaire », Les Amis de la Terre, France Nature Environnement, l'Association protection des animaux sauvages (Aspas), la Ligue de protection des oiseaux (LPO), Notre affaire à tous, Générations futures, One Voice, Robin des bois, Agir pour l'environnement, Zero Waste France.

Les associations locales affiliées à France Nature Environnement peuvent, parfois, appuyer, voire porter un recours. Certaines associations fédérées dotées de juristes sont aptes à mener un contentieux.

L'association Gratte Papiers est spécialiste de la communication de documents administratifs et d'information en matière d'environnement.

L'association L214 et l'association Bretagne contre les fermes-usines portent ou soutiennent des recours.

Enfin, les coalitions de collectifs autour de luttes thématiques, telles que la Déroute des routes, Avia'ction, le Réseau des professionnels de l'accompagnement face à l'urgence écologique (Rafue) ont beaucoup d'expérience: n'hésitez pas à les contacter!

LES BASES DE DONNÉES JURIDIQUES

Les gratuites. **Légifrance** est le site internet public où vous trouverez les codes à jour. Vous pouvez également y trouver la jurisprudence des Cours administratives d'appel et du Conseil d'État. Une base de jurisprudence gratuite et facilement accessible est disponible sur le site internet **pappersjustice**. Parfois, le site **juricaf** permet de trouver quelques décisions. Enfin, des recherches sur des thématiques précises vous amèneront à consulter des blogs ou sites internet de cabinet d'avocat-es. Si les analyses y sont toujours fiables, vérifiez qu'elles ne sont pas datées.

Il existe de nombreuses bases de données payantes: **dalloz, lexisnexis, lexbase, lamyline...** Elles sont hors de prix mais les codes d'accès sont souvent fournis aux étudiant-es inscrit-es à l'université, faites-en des alliés-es! (Bien sûr, nul n'est censé ignorer la loi...)

Enfin, il existe de nombreux ouvrages plus ou moins généralistes ou spécialisés, plus ou moins théoriques. Ainsi, le *Précis de droit de l'environnement* de Dalloz vous permettra d'acquérir nombre de connaissances solaires mais fondamentales.

Il existe des ouvrages plus professionnels, qui se veulent très pratiques mais sont très chers, édités notamment par **Le Moniteur**. Ils s'adressent aux porteurs de projet mais les sujets pratiques y sont bien détaillés... Ce qui en fait tout de même une bonne source d'informations – accessible dans les livres mais également sur le site internet du Moniteur.

Pour trouver de l'information de manière plus générale autour d'un projet, notamment des données topographiques ou en lien avec les documents d'urbanisme régissant un territoire, vous pouvez vous référer à ce type de bases de données:

- Sitadel: ce site internet répertorie les permis de construire, que vous trouverez aussi dans les communes, qui doivent les afficher puis en garder une trace.
- Géoportail: ce site internet, édité par l'Institut géographique national (IGN), compile et cartographie des informations environnementales (Natura 2000, Znieff, etc.) et autres (cadastres, fonction « remonter le temps »). Il propose une fonction « outilsmesures » de distance ou de

surface, utile également. Très souvent, les juristes intervenant en matière environnementale produisent des extraits de ce site internet aux besoins de leur démonstration.

- Les sites des départements et régions peuvent vous renseigner sur les contrats et marchés publics en cours, et vous y trouverez tous les comptes-rendus des conseils régionaux et départementaux.
- Les sites des agences de l'eau localisent les captages et donnent les informations sur les Sdage.
- Publicité foncière, pour connaître la propriété d'un bien.
- Les recueils des actes administratifs des préfectures, pour consulter des autorisations environnementales, une liste des espèces protégées, des ICPE ou des installations visées par la loi sur l'eau.
- Les sites des communes et intercommunalités, pour vous renseigner sur les plans locaux d'urbanisme et leurs éventuelles modifications.
- Des sites privés ou des agences peuvent vous renseigner sur des projets en cours ou les lignes de développement envisagées par les entreprises. Par exemple, le site du promoteur Westfield liste tous leurs futurs projets.

LEXIQUE

AEU, AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE UNIQUE : décision qui regroupe l'ensemble des demandes nécessaires au titre du Code de l'environnement. Elle évite l'éparpillement des dossiers et une multiplication des actes administratifs.

AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE : organe rattaché au ministre de l'Environnement mais indépendant. Elle délivre des avis sur les plans, programmes et projets d'envergure nationale.

COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC (CNDP) : instance qui organise notamment les débats publics.

COMPATIBLE (EN URBANISME) : la compatibilité est une forme d'articulation de règles de droit entre elles. Concernant les documents d'urbanisme, cela signifie que le juge opère un contrôle d'une règle d'un PLU au regard d'une autre règle, généralement du Scot. Le rapport de compatibilité exige donc simplement que les dispositions d'un PLU ne fassent pas obstacle à l'application des dispositions du Scot correspondant. Cette appréciation se réalise à l'échelle du territoire pertinent. La compatibilité se distingue de la conformité, où une stricte identité des règles doit être observée.

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE (CNPN) : il est saisi dans certaines procédures de destructions d'espèces protégées et de leurs habitats. Ses avis comptent beaucoup et peuvent présenter un caractère très utile. Il est composé de personnalités qualifiées en raison de leurs compétences.

CONSEIL SCIENTIFIQUE RÉGIONAL DU PATRIMOINE NATUREL (CSRPN) : mini-CNPN, qui statue sur les projets d'arrêtés de dérogation espèce protégée qui ne sont pas traités par le CNPN.

DDT, DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES TERRITOIRES : ce sont les services de la préfecture au niveau départemental, intervenant en matière d'environnement et d'urbanisme.

DÉCRET : acte administratif pris par le Premier ministre (et parfois par le président de la République). Généralement, il est contresigné (c'est-à-dire qu'il y a la signature) du ministère intervenant dans le domaine concerné. Il est à distinguer des arrêtés ministériels, des arrêtés préfectoraux, des arrêtés du maire.

DÉTRICOTAGE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT : expression employée par certaines associations en droit de l'environnement dénonçant la disparation de certaines mesures ou lois protégeant l'environnement. Cela peut prendre des formes subtiles (et non immédiatement visibles) comme la révision des nomenclatures Iota ou ICPE.

DOCUMENTS D'OBJECTIFS : c'est un document qui présente les objectifs d'une zone Natura 2000 et présente également les enjeux spécifiques du territoire concerné.

DREAL, DIRECTION RÉGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DU LOGEMENT : ce sont des services du préfet de région intervenant en matière d'environnement et d'urbanisme. La Dreal rédige les projets d'avis de la mission régionale de l'autorité environnementale.

DUP : déclaration d'utilité publique.

ERC, ÉVITER, RÉDUIRE, COMPENSER : séquence portée par le Code de l'environnement pour limiter et répondre aux atteintes que le projet porte à l'environnement.

FERMES-USINES : installations agricoles hors normes caractérisées par un nombre d'animaux extrêmement élevé. Généralement, ces installations s'inscrivent dans un cadre agro-industriel. Du fait de leur caractère concentrationnaire, elles portent fortement atteinte au bien-être animal et engendrent de nombreux dommages sur l'environnement (émissions trop importantes d'ammoniac et de nitrates, notamment).

JURISPRUDENCE : ensemble des décisions des juridictions qui fixent l'interprétation, le sens à donner à la loi. Il s'en dégage au fil du temps des grands principes, mais la possibilité qu'ils soient un jour contredits existe tout de même.

ICPE, INSTALLATION CLASSÉE POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT : installation polluante, dans le langage courant. En réalité, c'est un ensemble très touffu de lois et de réglementation régissant des installations allant du pressing ou de la station-service aux raffineries en passant par les grosses exploitations agricoles. Cet ensemble de législations et réglementations, françaises à l'origine, trouve un prolongement dans les directives européennes Seveso (sur les installations très dangereuses) ou Reach (sur les produits chimiques).

IOTA, INSTALLATIONS, OUVRAGES, TRAVAUX ET ACTIVITÉS : installations qui ont des impacts ou présentent des dangers pour le milieu aquatique et la ressource en eau. Les projets Iota sont donc soumis à la loi sur l'eau.

LOI SUR L'EAU : loi du 3 janvier 1992, qui instaure notamment une nomenclature portant sur les installations, ouvrages, travaux et aménagements (Iota) touchant une masse d'eau, des cours d'eau, des retenues, etc.

MÉGA-BASSINE, OU « RÉSERVE DE SUBSTITUTION » : grand bassin (plusieurs hectares) destiné à recevoir plusieurs centaines de milliers de mètres cubes

d'eau en hiver afin d'irriguer en été. L'eau retenue provient notamment de prélèvements dans les nappes phréatiques et rivières, bien trop importants, déséquilibrant l'ensemble des usages au profit de quelques agriculteurs intégrés dans le système agro-industriel.

MRAE, MISSION RÉGIONALE DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE : organisme composé de spécialistes sélectionnés pour leurs compétences, qui donne un avis sur les projets, plans et programmes ayant une incidence sur l'environnement. Bien rédigés et argumentés, ces avis sont précieux dans nos contentieux.

NATURA 2000 (ZONES) : zones identifiées et qui sont gérées en application, d'une part, de la directive Habitats (comprendre « habitats naturels ») de 1992, dénommées alors « zones spéciales de conservation » et, d'autre part, la directive Oiseaux 2009, dénommées ici « zones de protection spéciales ». Des objectifs spécifiques de préservation de l'environnement sont préalablement définis à la création d'une zone, dans un document d'objectifs.

NOMENCLATURE : manière de présenter une typologie d'activité, qui peut prendre la forme d'un tableau.

OFB, OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ : établissement public fusionnant les anciens établissements en matière de chasse, de protection des milieux aquatiques et de biodiversité. Les (très peu nombreux) agents et agentes sont assermentées pour dresser des procès-verbaux qui pourront, peut-être, si le fax fonctionne, aboutir à une poursuite de la part du parquet. Les agents réalisent des suivis environnementaux.

PADD, PROJET D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE : document qui présente les objectifs d'un plan, au sein d'un plan local d'urbanisme.

PAGD, PLAN D'AMÉNAGEMENT ET DE GESTION DURABLE DE LA RESSOURCE EN EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES : partie du Sage opposable à l'administration, il contient la synthèse du milieu et les enjeux et objectifs concernant la gestion en eau du sous-bassin, les moyens mis en œuvre pour y parvenir ainsi que leurs délais et conditions d'application.

PARTICIPATION DU PUBLIC : la participation du public aux décisions affectant l'environnement est consacrée à l'article 7 de la Charte de l'environnement. Cette participation se concrétise à travers des moments spécifiques avec des modalités différentes (enquête publique, débat de la CNDP, concertation).

PCAET, PLAN CLIMAT AIR ÉNERGIE TERRITORIAL : outil de planification des collectivités pour l'ensemble de la problématique air-énergie-climat sur leur territoire. Il est peu opposable mais peut donner des informations sur les grands axes

et principes que se fixe une collectivité en matière d'environnement, et nourrir votre plaidoyer et parfois vos recours.

PLU, PLAN LOCAL D'URBANISME : plans élaborés au niveau communal, qui définissent les occupations autorisées et interdites sur chaque partie du territoire couvert. Documents incontournables pour contester un projet.

PLUI, PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL : tout comme un PLU mais à l'échelle intercommunale. Dorénavant, c'est cette échelle qui est pertinente pour élaborer le document local d'urbanisme.

RECOURS, OU FAIRE/DÉPOSER UN RECOURS, OU RECOURS CONTENTIEUX : désigne à la fois la procédure par-devant le tribunal que l'on nomme « instance » et les écrits que l'on dépose dans le cadre de cette instance, appelés « mémoire ». Déposer un recours signifie écrire un mémoire qui permet de débiter l'instance.

RECOURS GRACIEUX : il doit absolument être distingué du recours précédent. Le recours gracieux consiste à envoyer une lettre à l'auteur de l'acte (la personne qui a signé l'acte que l'on attaque) pour lui demander de retirer son acte dans un délai de deux mois à compter de son affichage (retenez la date de l'acte). Cette demande a pour effet de faire effet de prolonger les délais de recours de deux mois à compter de la réception de la lettre et en l'absence de réponse de la part de l'administration. Le recours gracieux permet de « gagner du temps » quand on n'est pas encore prêt-e mais il présente pas mal de pièges dans ses modalités pratiques.

RECUEIL DES ACTES ADMINISTRATIFS : toute personne publique (préfecture, conseil départemental, etc.) doit en avoir un, et y publier toutes ses décisions.

RÉFÉRÉ-SUSPENSION : procédure en vue d'obtenir une décision provisoire du juge dans un délai rapide (de soixante-douze heures à quelques mois).

SAFER, SOCIÉTÉ D'AMÉNAGEMENT FONCIER ET D'ÉTABLISSEMENT RURAL : sociétés à l'échelle régionale de droit privé, gérées par des acteurs agricoles en vue de contrôler le foncier agricole (prix de vente, politiques d'attribution des terres, etc.). Pour cela, ces sociétés bénéficient de pouvoirs spéciaux tels que la préemption ou l'expropriation.

SAGE, SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX : document qui régit la gestion de l'eau à l'échelle d'un bassin versant. Son règlement est opposable aux décisions intervenant dans le domaine de l'eau.

SCOT, SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE : outil de planification en matière d'urbanisme définissant les grands axes d'aménagement sur une aire géographique assez large.

SDAGE, SCHÉMA DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX : super-Sage, élaboré à l'échelle d'un bassin versant. Il contient de nombreuses recommandations et orientations. Il n'est plus directement opposable: le juge exerce un contrôle de comptabilité, très large (donc soumis à son bon vouloir).

SRADDET, SCHÉMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT, DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET D'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES : document de planification à l'échelle régionale. Intéressant mais très éloigné de l'échelle qui nous concerne. Peu opposable dans nos contentieux.

TRAMES VERTES ET BLEUES : continuités écologiques de préservation prioritaire, vous pouvez les retrouver dans le SradDET.

ZAC, ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ : souvent « pré-bétonnées », qui font l'objet d'une procédure similaire à un projet et qui permettent ensuite une implantation d'acteurs multiples.

ZAD, ZONE D'AMÉNAGEMENT DIFFÉRÉ (notion permettant de geler l'urbanisme) ou désormais **ZONE À DÉFENDRE**. La première est celle de Notre-Dame-des-Landes, constituée à l'occasion d'un projet d'aéroport. Depuis, d'autres zones de contestation et d'occupation se qualifient ou se font qualifier de ZAD. Dans les faits, ces zones présentent des réalités très différentes, chacune ayant sa propre recette en fonction du projet, du contexte.

ZNIEFF, ZONE NATURELLE D'INTÉRÊT ÉCOLOGIQUE, FAUNISTIQUE ET FLO RISTIQUE : espaces recensés par le Muséum national d'histoire naturelle où il existe un intérêt faunistique et floristique. Chaque Znieff a une fiche. Il en existe deux types. Les types 1 sont plus remarquables. Ce n'est pas un classement juridique, c'est un outil scientifique. Vous pouvez vous appuyer sur le contenu de ces Znieff dans vos recours (identification d'une plante particulière, etc.).

ZONES TENDUES : ce sont des zones définies par décret définissant un besoin fort de logements. Les autorisations d'urbanismes, tels les permis de construire, peuvent être contestées mais la possibilité de faire appel est supprimée. Pour contester un jugement du tribunal administratif, il est nécessaire de se pourvoir en cassation au Conseil d'État.

Exemple de moyen juridique commenté



Tout d'abord, il s'agit d'exposer la règle de droit. On procède par petit copier-coller des articles du Code de l'environnement, avant de chercher des jurisprudences appliquant ces articles.

Ensuite, une explication rapide de ce que veut dire la règle de droit : un peu de pédagogie pour le juge, c'est super !

Puis, on commence «l'espèce», c'est-à-dire qu'on explique en quoi cette règle de droit concerne le projet et de quoi on parle concrètement, ici la qualité de l'air. On rappelle alors l'état des nuisances avec moult copies d'écran de l'étude d'impact à l'appui.

On tire les conclusions de ce qu'on a présenté, en détaillant en quoi l'espèce n'est pas en accord avec la règle de droit. On n'hésite surtout pas à en faire des tonnes.

Et on conclut, paf, merci de bien vouloir annuler tout ça.

Bien sûr, il est essentiel que les exposés reposent sur des points réels et en lien direct avec la loi, et, en fonction du caractère manifeste ou pas, un moyen a plus ou moins de chance de «prosperer», c'est-à-dire d'obtenir l'annulation.

► ***Irrégularités au titre de l'article R. 122-5 al 8 et R. 122-5 al 9 du Code de l'environnement***

L'article L. 122-3 II 2° du Code de l'environnement prévoit que l'étude d'impact doit contenir: «c) Une description des caractéristiques du projet et des mesures envisagées pour éviter les incidences négatives notables probables sur l'environnement, réduire celles qui ne peuvent être évitées et compenser celles qui ne peuvent être évitées ni réduites».

Les alinéas 8 et 9 de l'article R. 122-5 du même code précisent que la description du projet dans l'étude d'impact doit inclure:

«8° Les mesures prévues par le maître de l'ouvrage pour:

éviter les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine et réduire les effets n'ayant pu être évités;



compenser, lorsque cela est possible, les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits. S'il n'est pas possible de compenser ces effets, le maître d'ouvrage justifie cette impossibilité.

La description de ces mesures doit être accompagnée de l'estimation des dépenses correspondantes, de l'exposé des effets attendus de ces mesures à l'égard des impacts du projet sur les éléments mentionnés au 5°;

9° Le cas échéant, les modalités de suivi des mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposée »¹.

De telles mesures correctives (ou « mesures ERC ») font normalement suite à l'analyse des effets négatifs prévisibles du projet sur l'environnement et la santé dans l'étude d'impact.

En l'espèce, force est de constater que les dangers et incidences négatives notables sur l'environnement en termes d'augmentation du trafic routier, de nuisances sonores, d'îlots de chaleur, de risque d'inondation et ultimement de risques pour la santé humaine et la faune, ont été minimisées voire occultées par le porteur de projet dans son étude d'impact, laquelle, comme nous l'avons vu précédemment, est largement insuffisante. Ainsi **l'analyse des effets négatifs prévisibles du projet étant biaisée, les mesures ERC proposées par les porteurs de projet ne peuvent qu'être insuffisantes.**

Au titre de la qualité de l'air et des émissions de gaz à effet de serre (GES)

Rappelons en premier lieu que la qualité de l'air à l'emprise du projet est préoccupante. En effet, à de nombreuses reprises, diverses particules ou molécules ont été trouvées en concentration supérieure aux seuils autorisés (voir également les développements au point I.1.b du présent recours²).

Au sein du paragraphe sur l'analyse des résultats, l'étude d'impact contient ces graphiques témoignant de la faible qualité de l'air du site:

¹ Article R. 122-5 al 8 et 9 du Code de l'environnement modifié par décret n°2019-190 du 14 mars 2019 - art. 6.

² Il convient de rappeler ici le caractère pour le moins imprécis des mesures effectuées dans le cadre de l'étude d'impact. (Page 238 de l'étude d'impact, effet de « lessivage de l'air ambiant » dû aux précipitations; note de bas de page relevant « la représentativité partielle des mesures ».)

▪ **Particules PM10 et PM2,5 – Mesures ponctuelles**

Les mesures ont été réalisées le 11 janvier 2018, lors de la pose des tubes passifs.

Résultats des mesures des particules PM10 et PM2,5

Points	Moyennes du 11 janvier 2018		
	PM10 ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	PM2,5 ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	Rapport PM2,5 / PM10
N°1	32,2	28,5	88,5 %
N°2	29,4	26,3	89,7 %
N°3	41,9	28,3	67,6 %
N°4	34,4	28,4	82,5 %
N°5	34,8	31,3	90,0 %
N°6	40,1	35,6	88,9 %
N°7	49,6	37,5	75,6 %

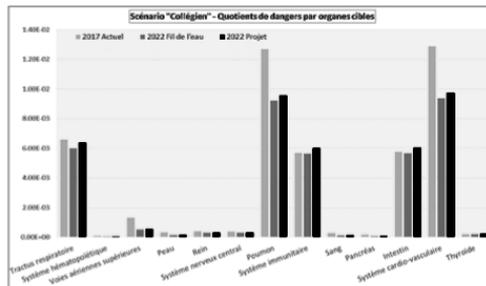
Nota : Les seuils préconisés par l'OMS pour les particules sont les suivants :
 - Particules PM10 : 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ sur 24 heures d'exposition à ne pas dépasser plus de 3 jours par an ;
 - Particules PM2,5 : 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ sur 24 heures d'exposition à ne pas dépasser plus de 3 jours par an.



Les teneurs mesurées en dioxyde d'azote sont élevées. Cela s'explique par l'emplacement de la zone d'étude, marqué par la présence d'axes routiers majeurs. Il est possible de constater que sur le point n°5, plus en retrait de la circulation, les concentrations sont moins importantes que pour les autres points. Elles restent cependant au-dessus de la valeur limite.

Or il est démontré que de telles émissions présentent un danger pour les populations. Le projet, comme nous l'avons constaté, tend à augmenter la fréquentation du site par des véhicules privés de 13 % environ et cela sans prendre en compte les véhicules de livraison.

Quotients de dangers par organe cible – Scénario « Collégien »



Rappelons que, conformément à ce qui précède, le responsable de l'étude d'impact doit justifier la nature des mesures correctives envisagées pour chaque catégorie d'effet négatif notable.

Il est indéniable que le projet entraîne une augmentation du trafic et donc des polluants rejetés. Dès lors, le maître d'ouvrage doit se doter de mesures afin d'éviter, de réduire ou de compenser ces impacts.

Or, présentement, l'étude d'impact s'appuie sur l'amélioration supposée du parc routier (argument largement biaisé et qualifié de spécieux par le commissaire enquêteur³) qui est mentionnée au sein de l'étude d'impact en ces termes: « Cependant cela ne va pas engendrer de dégradation significative de la qualité de l'air: les améliorations des motorisations et des systèmes épuratifs, ainsi que la mise en application des normes Euro 6 associée au renouvellement du parc roulant vont compenser l'augmentation du trafic par rapport à l'état actuel⁴. »

Le même type de raisonnement est tenu au sujet des gaz à effet de serre: « Compte tenu des améliorations technologiques que va connaître le parc routier, les émissions de GES par rapport à la situation initiale de 2017 varient de façon minimale (-1,4 %) pour le scénario 2022 avec projet⁵. »

Quelques mesures de réduction sont prévues mais elles ne concernent que le trafic routier en termes de fluidité de la circulation et d'accessibilité au site⁶.

Il faut noter que la MRAE, dans son avis du 26 avril 2019, avait à ce sujet recommandé de réévaluer à un niveau fort les enjeux du trafic routier du point de vue des enjeux environnementaux, ce que les porteurs de projet avaient fait dans le cadre de leur réponse du 18 septembre 2019 portant cet enjeu de moyen à fort⁷.

Pourtant, malgré un enjeu qualifié de fort en termes de trafic routier et donc de pollution de l'air, le porteur de projet, en se fondant sur une argumentation pour le moins critiquable et des données biaisées, choisit de ne prévoir **aucune mesure ERC** spécifiquement dédiée ni aux émissions de GES ni à la pollution atmosphérique⁸.

3 Pièce 11, Avis du commissaire enquêteur du 26 novembre 2019, p. 17.

4 Pièce 4, Étude d'impact, p. 338.

5 Pièce 4, Étude d'impact, p. 331.

6 *Ibid.*, p. 313.

7 Pièce 12, Réponse à l'avis de l'autorité environnementale, p. 21.

8 Pièce 4, Étude d'impact, p. 345.

Il n'est donc prévu aucune mesure de suivi, ni aucun calcul des émissions de GES ou de la pollution de l'air à moyen et à long terme par le porteur de projet, et aucun moyen n'est alloué afin de mettre en place des mesures correctives dans ce domaine.

En ne prévoyant pas les mesures afin de réduire, d'éviter ou de compenser les impacts du projet, l'étude d'impact est manifestement insuffisante. Une telle insuffisance n'a pu que nuire gravement à l'information du public et est de nature à pouvoir influencer la décision d'autorisation de l'autorité compétente. Dès lors, les permis de construire se voient entachés d'illégalité.

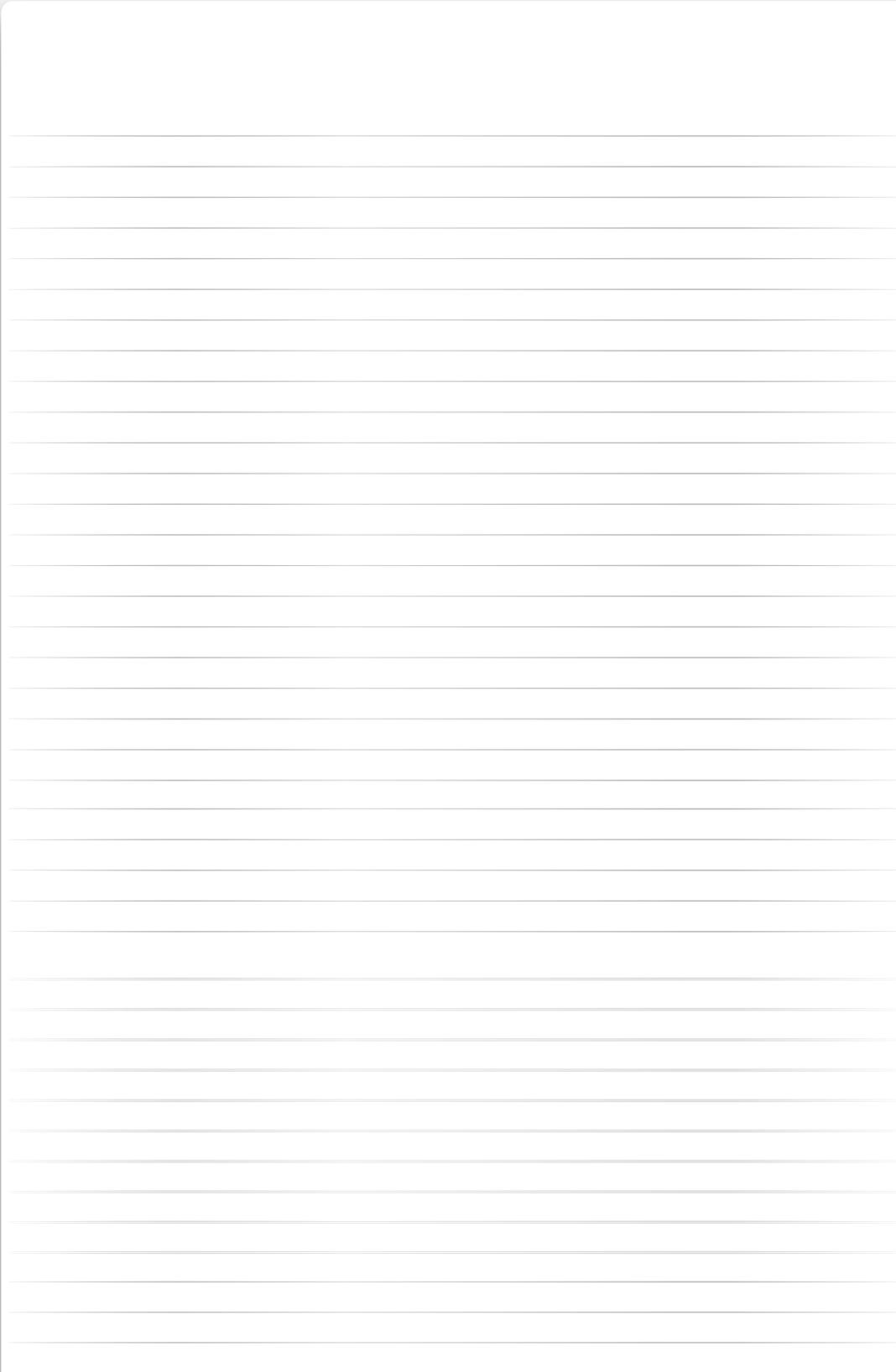
En tout état de cause, il s'agit d'une lacune supplémentaire grave et flagrante de l'étude d'impact au vu de l'article R. 122-5, alinéas 8 et 9, du Code de l'environnement.



Notes







Les auteur·ices

Chloé Gerbier est juriste en droit de l'environnement, diplômée d'un mastère en politique publique et stratégie pour l'environnement à AgroParisTech, elle fait ses classes au sein de l'association Notre affaire à tous lors de l'Affaire du siècle. Engagée dans les mouvements écologistes et au sein des mouvements d'actions et de désobéissance, elle cofonde l'association Terres de luttés en 2021 afin d'épauler les collectifs citoyen·nes en lutte contre les projets imposés et polluants partout sur le territoire.

Joël Domenjoud est engagé depuis une quinzaine d'années sur le terrain des luttés environnementales. Administrateur du Réseau sortir du nucléaire depuis 2021, il est plus particulièrement engagé dans la lutte antinucléaire, militant à Bure contre le projet d'enfouissement de déchets radioactifs Cigéo. En 2022 il rejoint l'équipe de l'association Terres de luttés.

Samuel Delalande est avocat au barreau de Paris, spécialiste en droit de l'environnement. Après un stage au Conseil d'État, il a participé ces dix dernières années à certaines luttés environnementales. Cigéo, Mégabassines, application de la directive Nitrates, contestations de routes/autoroutes... sont autant de contentieux dans lesquels il a pu intervenir et intervient encore. Depuis 2022, il soutient Terres de luttés avec la perspective d'agir au plus près du terrain.

Elsa Lecarpentier est illustratrice et sociologue. Après un master d'Études environnementales à l'EHESS, elle a pris le chemin de la bande dessinée pour soutenir et raconter les luttés. Sa première BD, coécrite avec Maud Lecarpentier, **Toujours Puce** (Le monde à l'envers, 2024), s'inscrit ainsi dans le combat contre l'usine ST Microelectronics de Grenoble.

IMPRIMÉ EN FRANCE

Dépôt légal: 1^{er} trimestre 2025

Achevé d'imprimer en mars 2025

sur les presses de l'imprimerie Corlet en Normandie.

Numéro d'impression: 24070382

ISBN: 978-2-36935-666-0