

Extrait du Association PREV-HERAULT

<http://www.prev-herault.org>

# Les administrations de l'environnement

- Le Projet de détournement de l'eau de la source des Cent-Fonts - Le contexte législatif et juridique -

Date de mise en ligne : lundi 13 juin 2005

## **Description :**

Textes extraits de l'ouvrage "Résistez ! Les vraies raisons de lutter, les outils pour se faire entendre" - Guide de défense de l'environnement local, par Emmanuel Hussenet - Village éditions.

---

**Copyright © Association PREV-HERAULT**

**Tous droits réservés**

---

Pour qui, par la force des choses ou celle de ses convictions, est amené à agir devant les pouvoirs publics afin d'obtenir gain de cause sur une question d'ordre environnemental, il est nécessaire de connaître le rôle joué par certaines administrations. En France, les administrations opérantes à l'échelle locale relèvent de deux groupes : d'un côté les collectivités locales composées d'assemblées élues, et de l'autre, les administrations de l'État, dont la direction est assurée par un préfet nommé par le ministre de l'Intérieur. Toutes ces administrations possèdent des compétences spécifiques en matière d'environnement.

### Les collectivités locales :

- ▶ La commune est chargée de l'assainissement, de la collecte et de l'élimination des déchets et de la distribution de l'eau. Le conseil municipal a pour responsabilité d'établir, de réviser ou de modifier les documents d'urbanisme. Le maire a quant à lui qualité de premier officier de police sur le territoire de sa commune, et peut dresser à ce titre un procès-verbal en matière de troubles de voisinage ou de pollution. Il a également le pouvoir d'interdire l'accès des voies communales à certains ou à tous les véhicules, dans le but de préserver un espace naturel, d'ordonner l'interruption des travaux pour une construction en violation du plan local d'urbanisme et de faire appliquer la loi sur l'interdiction des panneaux publicitaires en dehors des agglomérations. Le maire peut exercer ses pouvoirs de police pour prévenir tout danger au nom du principe de précaution.
- ▶ La communauté de communes regroupe, comme sa dénomination le fait comprendre, plusieurs communes voisines qui ont décidé d'un commun accord de partager leurs frais et leurs recettes, en particulier les recettes liées aux financements européens et les taxes professionnelles. La communauté de communes (créée en 1992) est une organisation territoriale qui entre dans le cadre du développement régional, tout comme le « pays » (depuis 1995) et la communauté d'agglomérations (depuis 1999). Ces organisations territoriales ne disposent d'aucun pouvoir de police, mais peuvent suivre des politiques spécifiques en matière de protection de l'environnement et accorder des subventions aux associations.
- ▶ Le département (ou conseil général) agit surtout en matière d'achat et de protection d'espaces naturels sensibles, et participe au financement des programmes locaux d'éducation à l'environnement. Les associations de protection de l'environnement dont le rayon d'action est départemental peuvent solliciter un financement auprès du conseil général.
- ▶ La région (ou conseil régional) est chargée de la création et de la gestion des parcs naturels régionaux. Elle peut aussi prendre à sa charge des plans d'élimination des déchets, mais sa fonction essentielle est d'accompagner pécuniairement les actions environnementales de l'État ou des communes. Certaines d'entre elles ont institué un comité régional de l'environnement.

### Les administrations de l'État :

- ▶ La préfecture concentre, à l'échelle du département, tous les pouvoirs propres au ministère de l'Intérieur. Chef de l'ensemble des services déconcentrés de l'État (DDASS, DDAF, DDE, etc. Ces services, reliés à différents ministères, disposent de leurs propres locaux), chef de toutes les forces de police et de gendarmerie de son département (sécurité publique, protection civile, renseignements généraux, etc.), le préfet détiendrait un pouvoir considérable si sa mission n'était pas exclusivement de servir les intérêts du gouvernement en place. Discrétionnairement nommé par le ministre de l'Intérieur, ce « valet de l'État » peut être déplacé à un autre poste ou congédié chaque mercredi à l'occasion du Conseil des ministres. Ce système de fonctionnement assure le maillage parfait du territoire et le contrôle total des forces de sécurité par le chef de l'État. Un modèle du genre. Le préfet occupe la préfecture du chef-lieu de son département. Il est secondé par un sous-préfet directeur de cabinet et par un ou plusieurs sous-préfets qui tiennent la sous-préfecture des principales villes du département. Le sous-préfet ne remplace que partiellement le préfet : beaucoup de décisions relèvent de la seule autorité du préfet. Il existe au sein de chaque préfecture un service qui regroupe l'urbanisme, l'environnement et les installations classées (les sous-préfectures ne sont pas compétentes en matière d'installations classées).

- ▶ La direction régionale de l'environnement (DIREN) est un service déconcentré du ministère de l'Environnement placé sous l'autorité du préfet de région. La DIREN a pour mission de développer la recherche en matière d'environnement, d'assurer la formation et l'information. C'est l'administration qui se charge de répertorier les ZNIEFF et les ZICO, et de soutenir la vie associative. Elle est systématiquement consultée pour avis dans les dossiers instruits par les autres administrations, même si son avis n'est que peu suivi.  
Les agents de la DIREN ont le pouvoir de verbaliser les contrevenants, en particulier en matière d'installations classées et de sites inscrits. Ils sont, hélas ! en nombre très insuffisant, faute de budget.
- ▶ La direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), également sous l'autorité du préfet de région, est chargée d'instruire les dossiers des installations classées (sauf élevage) qu'elles sont ensuite supposées surveiller. On y trouve les bureaux des inspecteurs des installations classées. Les DRIRE veillent également à l'application de la législation concernant la pollution de l'air et les déchets.
- ▶ La direction départementale de l'équipement (DDE) est reliée au ministère de l'Équipement et assure la construction et l'entretien des grandes infrastructures publiques, tels les routes et les ponts. Parmi ses autres activités, elle assiste les petites communes dans la mise en place de leurs dossiers d'urbanisme et dans l'instruction des permis de construire. La DDE abrite l'un des plus précieux auxiliaires de l'association en matière de protection de l'environnement, et en particulier des paysages : l'architecte des Bâtiments de France.
- ▶ La direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) est le bras de la préfecture chargé de la police des cours d'eau, de la surveillance des installations classées d'élevage industriel et de leur contrôle sanitaire (direction des services vétérinaires).
- ▶ La direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) agit pour tout ce qui a une incidence sur la santé, à savoir la potabilité de l'eau, le bruit et l'élimination des déchets (décharges et usines d'incinération).

### Les établissements publics de l'État :

Il s'agit de créations ministérielles, plus ou moins récentes, chargées de mener des recherches, d'informer le public ou de soutenir des directives gouvernementales particulières. Parmi les plus connus de ces établissements figurent l'ADEME, agence chargée de la « maîtrise de l'énergie », les agences de l'eau (assainissement des eaux usées, lutte contre les pollutions agricoles, protection des zones humides, etc.), le Conservatoire du littoral (achat de zones littorales pour les préserver de la construction), l'IFEN (Institut français de l'environnement) qui collecte et diffuse des informations scientifiques et statistiques sur l'environnement en France, l'INERIS (Institut national de l'environnement industriel et des risques), ou encore l'ONCFS (Office national de la chasse et de la faune sauvage, ex-ONC).

## Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)

Il y a classement et classement... Il ne faut pas confondre les installations classées (sites industriels représentant une menace potentielle pour l'environnement) avec les sites classés (protection des monuments naturels tels que cascades, rochers, arbre remarquable, etc.), ni avec les autres classements comme les sites Ramsar (zones humides) ou Natura 2000 (habitats naturels). Rien à voir non plus avec le classement des monuments historiques !

La législation des installations classées, instaurée par la [loi du 10 juillet 1976](#), s'applique à tous les établissements dont l'activité est susceptible d'occasionner des nuisances pour l'environnement ou des dangers pour la sécurité, la santé et la salubrité publiques (les sites industriels en général, chimiques et nucléaires en particulier, les aéroports, les barrages, les stations d'épuration, les élevages industriels, etc.). Ces activités sont classées dans différentes

rubriques et répertoriées dans la « nomenclature des installations classées ». **Les sites dont l'impact est considéré comme moindre sont soumis à déclaration préfectorale, alors que les autres nécessitent une autorisation avec procédure complète (étude d'impact, plans d'évacuation, maîtrise des déchets, enquête publique, etc.).** Des prescriptions techniques d'aménagement et de fonctionnement pour prévenir les risques pour l'homme et l'environnement sont imposées par la préfecture. En 1997, on comptait quelque 450 000 installations déclarées et 66 800 autorisées. Parmi ces dernières, 392 étaient soumises à la directive européenne « Seveso » pour le risque qu'elles représentent. Les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) ont en charge la surveillance des installations classées.

Tout manquement des entrepreneurs aux obligations relatives à la législation sur les installations classées peut entraîner des sanctions pouvant aller jusqu'à la suspension d'activité. Celui ou celle qui constate une infraction en la matière peut adresser une réclamation écrite au Bureau de l'environnement de la préfecture ou à la DRIRE, ou bien porter plainte auprès du procureur de la République au tribunal de grande instance.

### L'étude d'impact

Réalisée par le maître d'ouvrage avec l'aide d'un bureau d'études indépendant, l'étude d'impact dresse l'inventaire des incidences prévisibles sur l'environnement des installations en projet. L'étude d'impact, dont le cadre général est fixé par les [articles 3 et 4 du décret du 21 septembre 1977](#), fait obligatoirement partie du dossier qui sera soumis à enquête publique, puis présenté aux autorités administratives pour recevoir l'autorisation d'engager les travaux.

#### L'étude d'impact est réalisée :

- ▶ si une opération d'aménagement risque d'être préjudiciable à l'environnement,
- ▶ s'il s'agit d'un projet dont la liste est fixée par décret,
- ▶ et d'une manière générale, s'il s'agit de projets dont le coût dépasse 2 millions d'euros : les éoliennes, les routes et autoroutes, les stations d'épuration, etc. Pour les projets de moindre importance, l'étude est remplacée par une notice d'impact, au contenu plus succinct.

#### L'étude d'impact présente successivement :

Une analyse de l'état initial du site et de son environnement, portant notamment sur les richesses naturelles et les espaces naturels agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs, ainsi que sur les biens matériels et le patrimoine culturel susceptibles d'être affectés par le projet.

Une analyse des effets directs ou indirects, temporaires et permanents, de l'installation sur l'environnement et sur la santé, en particulier sur les sites et paysages, la faune et la flore, les milieux naturels et les équilibres biologiques, sur la commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses) ou sur l'agriculture, l'hygiène, la salubrité ou la sécurité publique, sur la protection des biens matériels et du patrimoine culturel.

L'analyse de l'origine, de la nature et de la gravité des inconvénients susceptibles de résulter de l'exploitation de l'installation.

Les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations de protection de l'environnement, le projet présenté a été retenu parmi les solutions envisagées.

Les mesures envisagées par le demandeur pour supprimer, limiter et si possible compenser les inconvénients de l'installation, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes.

Pour les carrières et les installations de stockage de déchets, les conditions de remise en état du site.

### À quoi sert l'étude d'impact ?

**L'étude d'impact est un des éléments essentiels du dossier de l'enquête publique, car elle éclaire l'Administration dans sa décision d'autoriser les travaux. Cette étude permet aussi d'aider le maître d'ouvrage à concevoir son projet et de lui faire prendre conscience des répercussions de son activité sur l'environnement et sur le voisinage.**

L'étude d'impact est accessible dans le cadre de l'enquête publique, lorsque le projet est soumis à cette enquête, ou dans le cas contraire, au moment où l'Administration prend sa décision. Par la suite, elle peut être communiquée sur demande auprès du ministre de l'Environnement. Entre 5 000 et 6 000 études d'impact sont réalisées chaque année en France, dont la moitié dans le cadre de la loi sur les installations classées.

Lorsqu'il y a contestation d'un projet, l'étude d'impact doit toujours être soigneusement examinée, même si son caractère technique la rend rébarbative. Très souvent, cette étude contient des insuffisances, les éléments présentés étant loin d'être aussi complets et rigoureux que l'Administration l'exige. Il est généralement assez facile d'y trouver des approximations qui révèlent l'incapacité de l'entrepreneur à percevoir l'ensemble des impacts de son projet sur l'environnement, ou l'inadéquation des réponses aux questions posées avec la réalité du terrain. Il faut cependant reconnaître, à leur décharge, que réaliser une étude d'impact est long et fastidieux. La conséquence à la fois de cette complexité et du manque de rigueur de l'exploitant, c'est une étude d'impact bâclée qui malgré tout recevra souvent l'aval de la préfecture. En cas de recours en annulation, c'est le requérant qui doit indiquer les lacunes de l'étude au juge administratif, et non au juge de les rechercher en se livrant à l'examen du document. Il est par ailleurs souhaitable de solliciter le ministère de l'Environnement pour qu'il se saisisse d'une étude d'impact et émette un avis à son sujet.

## L'enquête publique

Loin d'être issue d'une volonté politique spontanée, l'enquête publique est la résultante des sollicitations des associations et des citoyens. C'est sous leur pression que s'est progressivement installée une modification des rapports entre l'Administration et le public : lois sur la protection de la nature et les installations classées (1976), informatique et liberté (1978), motivation des actes administratifs (1979), puis loi sur la démocratisation des enquêtes publiques et sur la protection de l'environnement (1983).

Depuis la [loi dite Bouchardeau du 12 juillet 1983](#), l'enquête publique accorde une place prépondérante à la question de la protection de l'environnement. L'enquête publique a pour but d'apporter au décideur (dans la majorité des cas, le préfet) des informations dont il est censé tenir compte sur l'opinion des administrés. À l'intérieur du registre d'enquête, le public a la possibilité de faire part soit de son soutien au projet, soit de son opposition. Il doit tout particulièrement signaler son inquiétude en matière de protection de l'environnement ou d'atteinte à la liberté d'autrui, en les argumentant avec le plus de précision possible. Il a également la possibilité de présenter une solution de rechange au projet défendu par le pétitionnaire (personne, société ou administration qui a déposé le dossier).

Le commissaire-enquêteur, le plus souvent désigné par le président du tribunal administratif, est rarement un spécialiste, mais plutôt une personne qui, de par son expérience, est estimée compétente. Sa motivation essentielle réside dans son " désir de participer au service public, dans le cadre d'indépendance que lui confère la loi " ; elle est par conséquent exclusive de toute autre préoccupation professionnelle, politique ou simplement lucrative. C'est donc dans un esprit d'ouverture au public et de désintéressement, d'objectivité et de tempérance, que le commissaire chargé d'instruire le dossier qui lui a été remis part accomplir sa tâche au cœur des villes ou dans les cantons les

plus reculés du pays...

### **L'enquête publique, c'est quoi ?**

D'abord, il ne faut pas confondre " enquête publique " avec " enquête d'utilité publique " :

- ▶ L'enquête publique est engagée sur arrêté préfectoral pour répondre à une demande présentée généralement par un entrepreneur (ou une commune, un ministère, etc.), et débouche sur un permis de construire, une autorisation d'extension ou d'exploitation. Il s'agit d'une procédure liée aux lois sur la protection de l'environnement.
- ▶ L'enquête d'utilité publique émane d'une administration (ministère, conseil régional, préfecture, mairie) et débouche sur la reconnaissance d'utilité publique d'un projet. Un projet reconnu d'utilité publique devient une priorité locale, régionale ou nationale (autoroute, aéroport, zone industrielle, etc.) et autorise la procédure d'expropriation.

Les termes sont proches et très souvent confondus. En fait, l' " enquête d'utilité publique " n'existe pas vraiment en tant que telle, il s'agit plutôt d'une enquête visant à instruire le dossier d'un projet de déclaration d'utilité publique, et il est plus juste de parler en ce cas d' " enquête préalable à la déclaration d'utilité publique ". La déclaration d'utilité publique est un acte qui se rattache au code de l'expropriation et qui n'a en lui-même aucun lien avec la législation sur l'environnement et n'implique pas la consultation du public.

### **Il y a obligatoirement ouverture d'une enquête publique :**

- ▶ si une opération d'aménagement est susceptible d'apporter des modifications à l'environnement (construction d'une route, d'une voie de TGV, d'une ligne à haute tension, implantation d'éoliennes, d'un terrain de golf, remembrement, aliénation d'un chemin rural, etc.) ;
- ▶ s'il s'agit de l'une des opérations fixées par décret dans la liste des installations classées pour la protection de l'environnement (toutes les installations à caractère industriel, y compris les stations d'épuration et les élevages hors sol à partir d'une certaine taille).

Les lieux et dates de l'enquête sont précisés dans un arrêté du préfet, du maire ou du président du conseil général. Le public est averti par la publication d'un avis à la rubrique des annonces légales dans deux journaux locaux ou régionaux, quinze jours au moins avant le début de l'enquête, puis dans les huit premiers jours de celle-ci dans les mêmes journaux. Il est également informé par un affichage à la mairie, et sur les panneaux réservés aux communications officielles quinze jours au moins avant le début de l'enquête et pendant toute sa durée.

L'enquête est conduite par le commissaire-enquêteur désigné par le président du tribunal administratif (parfois encore par le préfet). Pendant l'enquête (un mois minimum), le commissaire-enquêteur tient des permanences (jours et heures de permanence affichés en mairie), afin de recevoir le public qui pourra prendre connaissance du dossier (étude d'impact, plans des installations, etc.) et faire part de ses réflexions dans un cahier prévu à cet effet.

Après la clôture de l'enquête, le commissaire-enquêteur remet à l'administration concernée un rapport précisant son avis personnel sur le projet, accompagné de conclusions motivées. Ainsi, il pourra donner un avis favorable, favorable avec recommandations, favorable avec réserves, ou défavorable. L'administration prend sa décision en tenant compte ou non de l'avis du commissaire-enquêteur. Si cet avis est défavorable et que l'administration n'en tient pas compte, les personnes lésées ou les associations d'opposants pourront obtenir plus facilement du juge administratif le sursis à exécution ou l'annulation de cette décision. [...]

Emmanuel Hussenet