

**Institut Catholique de Paris**

**IFOMENE**

# **Mémoire DU II**

**Jean-Marie SEEVAGEN**

**Avocat au barreau de Paris**

2012-2013

**L'implantation des  
Installations Classées pour  
la Protection de  
l'Environnement**

**Cadre juridique et  
opportunité de la médiation**

<b>I. INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>II. OBSERVATIONS GENERALES SUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT</b>	<b>6</b>
<b>Les objectifs du droit de l'environnement</b>	<b>6</b>
1. Les valeurs véhiculées par le droit de l'environnement	8
a) Le développement durable	8
b) Le principe d'intégration	8
2. Les sources du droit de l'environnement	8
a) Le bloc de constitutionnalité	9
b) Les normes internationales	9
c) Les normes européennes	9
d) Le droit national	10
(1) Élaboration du droit national	11
(2) L'organisation judiciaire	13
<b>Les grands principes du droit de l'environnement et leur valeur juridique</b>	<b>16</b>
3. Le principe de précaution	16
4. Le principe de prévention :	17
5. Le principe pollueur- payeur	17
6. Le principe de participation	17
a) L'information environnementale du public	18
b) Le rôle de la commission nationale du débat public (CNDP)	19
c) Synthèse	19
<b>Régime juridique des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement</b>	<b>20</b>
7. Synthèse de la législation	20
8. Conclusion	21
<b>III. L'OPPORTUNITE DE LA MEDIATION DE PROJET</b>	<b>23</b>
<b>Le cadre de la médiation</b>	<b>24</b>
<b>L'expression des conflits d'usage</b>	<b>25</b>
<b>La conciliation</b>	<b>27</b>
1. L'attente des usagers du territoire	27

2.	Les attentes des opérateurs	28
3.	Le rôle de l'administration.	29
<b>La création d'une Icpe sous l'angle d'une médiation de projet</b>		<b>29</b>
4.	Description	29
5.	L'exemple de RFF	31
6.	Les obstacles à la médiation	32
a)	La complexité des projets	32
b)	La multiplicité des acteurs	32
c)	Le coût	33
d)	Le temps	34
e)	Circonscrire le désaccord	34
7.	Éléments méthodologiques issus de la pratique de la concertation – médiation	35
a)	L'anticipation	35
b)	La dynamique de la médiation	35
c)	L'organisation de la médiation	36
(1)	Le (s)rôle(s) du médiateur	36
(2)	Les connaissances du médiateur	37
(3)	L'organisation des moments d'interaction entre les parties prenantes	38
(4)	La restitution	41
(5)	Observations complémentaires	41
<b>IV. DEROULEMENT DU PROCESSUS DE MEDIATION DE PROJET</b>		<b>43</b>
1.	La formation	43
2.	Le contenu d'une médiation	43
<b>V. CONCLUSION</b>		<b>46</b>
<b>VI. ANNEXES</b>		<b>47</b>
<b>VII. BIBLIOGRAPHIE</b>		<b>62</b>
<b>VIII. INDEX</b>		<b>64</b>

## I. INTRODUCTION

La protection de l'environnement est un sujet transversal qui relève de l'économique et du sociologique. Elle concerne directement les habitants d'un territoire donné. C'est un investissement dont les conséquences ne sont pas toujours immédiatement perceptibles. La législation française, par les dispositions issues des lois GRENELLE I et II, a entendu prendre une position très affirmée sur le principe de protection, associé à la notion de développement durable. Ces dispositions s'inscrivent dans une législation déjà particulièrement élaborée puisque l'on peut dater la première préoccupation relative à la protection de l'environnement à 1810. Cette notion fait désormais partie des textes fondateurs de la Ve république, la Constitution ayant intégré la Charte de l'environnement de 2004.

La législation en vigueur, loi de 1976 aujourd'hui codifiée au code de l'environnement a pris la suite de la législation sur les installations incommodes ou insalubres, aujourd'hui Installations Classées pour la Protection de l'Environnement. Cette législation fournit des outils par la mise en œuvre de règles juridiques destinées à protéger l'environnement en soumettant les activités les plus polluantes et / dangereuses à une procédure administrative relevant d'une autorité publique, et soumise au contrôle de légalité.

Ce corpus législatif et réglementaire a vocation à favoriser et réguler les relations souvent conflictuelles entre les acteurs directement concernés : auteur des nuisances effectives et/ou potentielles, personnes physiques, groupements divers, dont la défense est essentiellement assurée par des associations de défenses. Associations à vocation nationale pour la défense et la protection de l'environnement, association à compétence locale qui est limitée à la défense des populations du territoire immédiatement concerné. Ces conflits sont réglés par les juridictions administratives, qui doivent faire respecter le principe de légalité en tentant d'harmoniser la cohabitation des intérêts collectifs et des intérêts individuels, dans la perspective de concilier les impératifs du développement économique, et ceux de la protection de l'environnement, au sens large, puisqu'il s'agit aussi bien de l'intérêt des résidents, personnes physiques, que de leur cadre de vie sur un territoire donné. Cette protection est également assurée par les juridictions civiles au titre de la réparation des dommages, et pénales pour la sanction des comportements relevant du code pénal.

Le droit de l'environnement opérationnel se heurte à des réticences très importantes : économiques, (question de compétitivité notamment, inégalité entre les différents pays sur le

plan normatif, etc.) mais aussi locales, lorsqu'il s'agit d'implanter une installation classée, implantation révélatrice de conflits d'usage / voisinage.

En effet, les citoyens à qui s'adressent directement les règles concrètes du droit de l'environnement, essentiellement d'origine européenne, éprouvent des difficultés à concevoir que la protection de l'environnement, qui relève d'une préoccupation « d'intérêt général a un coût, que l'investissement nécessaire pour la protection de l'environnement à destination des générations futures vient amoindrir directement leur pouvoir d'achat, puisque produire de l'énergie à partir d'énergies renouvelables, acquérir un véhicule à propulsion électrique, ou hybride, relèvent d'un financement, au moins partiel par l'impôt et coûte, en l'état davantage que des solutions traditionnelles. Les installations destinées par exemple au stockage ou au traitement des ordures ménagères, ou des déchets agroalimentaires, notamment par méthanisation, sont l'occasion de la révélation des conflits d'usage du territoire, qui freinent, ralentissent la mise en place des projets. Ces projets, portés le plus souvent par des opérateurs privés, sont soumis à une procédure d'autorisation, de déclaration ou d'enregistrement, certes indispensable, mais qui sont autant d'occasions de contentieux, qui ont pour effet de retarder ou le cas échéant d'interdire la mise en place d'une Installation Classée pour la Protection de l'Environnement et ont pour effet d'alourdir le coût global de la protection de l'environnement.

En outre, les gouvernements, sont soumis à l'obligation de transposer les dispositions européennes en matière d'environnement et dans le même temps sont confrontés à des réalités budgétaires qui transforment l'aspect écologique des mesures prises, en simple gages, destinés à apaiser les partis politiques qui participent au gouvernement. Les gouvernements sont également confrontés aux forces économiques, notamment le patronat français qui rejette en l'état toute taxation complémentaire au titre de la protection de l'environnement.

Le caractère conflictuel sera circonscrit à la création des ICPE qui couvre un domaine très large, les installations faisant l'objet d'une nomenclature<sup>1</sup>, d'un point de vue essentiellement local, à l'origine des conflits d'usage entre les allocataires des territoires concernés. La réflexion sera conduite dans la perspective de montrer, à partir d'une analyse du cadre juridique (II) que le recours à la médiation de projet (III) est de nature à favoriser la création d'une ICPE, et proposer des outils de méthodologie tirés d'expérience récente pour conclure sur la fragilité du développement durable.

---

<sup>1</sup> Accessible sur LEGIFRANCE - rubrique codes en vigueur : « code de l'environnement » - consultation - plan du code, et consulter les annexes.

## II. OBSERVATIONS GENERALES SUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT<sup>2</sup>

### LES OBJECTIFS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Il apparaît utile que le champ d'application de ce droit spécifique et sa mise en œuvre opérationnelle soient évoqués car ils ne peuvent être ignorés des différents intervenants non juristes, et notamment des médiateurs, en raison du cadre rigoureux qui s'impose à l'exploitation d'une ICPE.

La notion d'environnement se distingue de celle de « qualité de la vie », d'écologie, de développement durable, cette dernière notion englobant également des paramètres économiques et sociaux. En droit national<sup>3</sup>, et depuis une loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, le droit de l'environnement est défini comme recouvrant les ressources naturelles : eau - air - sol, les parcs naturels, les sites et paysages naturels et les espèces animales et végétales, dans leur diversité, ainsi que les équilibres biologiques. La loi est aujourd'hui codifiée dans le code de l'environnement, article L 110-1, I, et couvre des domaines assez larges : environnement naturel et urbain, et sens esthétique architectural dans la loi sur l'architecture.

Le droit communautaire est plus limitatif, puisque l'environnement concerne principalement les milieux physiques (eau, air, sol), les rapports de ces éléments entre eux et avec les organismes vivants.

Le droit de l'environnement est une discipline relativement récente, qui émerge depuis les années 60 et comporte aujourd'hui une centaine de lois, complétées par des dispositions réglementaires, décrets, arrêtés et circulaires d'application. Le droit national est issu à 80 % du droit communautaire, à l'origine de près de 500 directives et règlements.

Pour certains auteurs, ce droit est l'expression des interactions entre les relations des êtres vivants et leur milieu pour le Professeur Prieur. Pour le Professeur Remy c'est un droit au carrefour du droit public et du droit privé d'une part, du droit interne et du droit

---

<sup>2</sup> Les développements juridiques ont été essentiellement rédigés à partir des notices correspondantes du Dictionnaire Permanent Environnement Nuisances et du JurisClasseur droit de l'environnement.

<sup>3</sup> Droit national : ensemble des règles juridiques qui s'appliquent à l'intérieur d'un Etat. Le droit français est désormais largement inspiré du droit de l'Union Européenne et prend en compte à des degrés divers les divers traités internationaux.

international d'autre part, dans une perspective d'une recherche de régulation des rapports entre science et droit<sup>4</sup>.

Ce droit présente différentes particularités puisqu'il peut être à la fois :

- **Un droit préventif et curatif** conçu pour protéger l'environnement. L'aspect préventif et curatif est assuré par la répression, organisée par des dispositions de droit pénal, lesquelles ont pour objet de sanctionner un comportement déviant en prononçant des peines d'amende, le cas échéant privatives de liberté ou encore des peines d'intérêt général. Devant ces juridictions, la victime a la possibilité de demander la réparation de son préjudice. Le préjudice écologique va désormais pouvoir être réparé par l'introduction de la notion d'atteinte à l'environnement dans le Code Civil<sup>5</sup>.
- **Un droit défensif et offensif**, pour l'environnement et sa protection au titre de la législation qui encadre les activités susceptibles d'endommager l'environnement.
- **Un droit d'interaction** puisqu'il va irriguer diverses branches juridiques comme par exemple la santé, la sécurité publique, le patrimoine ou encore l'agriculture, la forêt, urbanisme et l'aménagement du territoire mais aussi l'eau, et le patrimoine maritime.

D'un point de vue technique, ce droit relève essentiellement du droit administratif, contentieux de l'annulation mais également du contentieux de la réparation, au titre des conséquences des nuisances provoquées par une installation relevant du droit public, légalement autorisée, à partir de la notion de dommage anormal. Ce droit n'est pas étranger au droit privé, notamment le droit civil et commercial, au titre des réparations civiles du dommage anormal (trouble anormal de voisinage) causé par une installation relevant du droit privé.

Le Ministère de l'Ecologie a créé la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement qui est chargée *"d'assurer le rassemblement, l'analyse et la publication de données et des comptes économiques décrivant les activités et dépenses de protection et de*

---

<sup>4</sup> Dictionnaire Permanent Environnement Nuisances : acteurs, principes, outils

<sup>5</sup> Voir le rapport remis au Ministre de la Justice sous l'égide du Professeur Jegouzo sur la réparation du préjudice écologique – Site du Ministère de la Justice

*mise en valeur de l'environnement ; les impacts sur l'environnement des activités des différents secteurs économiques ; ...*<sup>6</sup>

## **1. Les valeurs véhiculées par le droit de l'environnement**

### *a) Le développement durable*

Le concept naît lors de la conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, à Stockholm en 1972 nommé à l'époque « Éco - développement ». Le concept vise à réconcilier le développement économique et social, la protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles ainsi qu'à élaborer un modèle de développement respectueux de l'environnement et de gestion efficace des ressources naturelles. Le rapport Bruntland de 1987 en donne une définition : « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* ». En 1991, l'Union Internationale pour la conservation de la nature, le WWF<sup>7</sup> et le PNUE<sup>8</sup> ont adopté une stratégie commune de conservation de la nature et définissent le développement durable comme « *le fait d'améliorer les conditions d'existence des communautés humaines, tout en restant dans les limites de la capacité de charge des écosystèmes.* »<sup>9</sup>

### *b) Le principe d'intégration*

Ce principe est pris en compte dès l'acte unique de 1987, puis nommé dans le Traité d'Amsterdam (1997) : « *la prise en compte de l'environnement dans les autres politiques communautaires doit se réaliser au travers d'un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques... et d'un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement* » (Art. 2)

## **2. Les sources du droit de l'environnement**

La nomenclature des différentes sources du droit de l'environnement suppose de rappeler le principe de la hiérarchie des normes juridiques mises au point par Hans Kelsen<sup>10</sup> : chaque norme inférieure doit respecter la norme supérieure. L'arrêté doit respecter le

---

<sup>6</sup> Site : <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr>

<sup>7</sup> Initialement World Wildlife Fund, rebaptisé en 1986 World Wide Fund for Nature, puis simplement WWF en 2001, est une organisation non gouvernementale internationale de protection de la nature

<sup>8</sup> Créé en 1972, le PNUE est la plus haute autorité environnementale au sein du système des Nations Unies – <http://www.unep.org/Documents>

<sup>9</sup> Dictionnaire Permanent op. cité, p. 166 n° 142

<sup>10</sup> Philosophe du droit américain, d'origine autrichienne

décret, lui-même doit respecter la loi votée par le Parlement. La loi doit respecter la Constitution, les traités internationaux et notamment les différents traités constitutifs de l'Union Européenne et les conventions internationales.

#### *a) Le bloc de constitutionnalité*

Il est composé de la Constitution de 1958 qui intègre elle-même les principes énoncés par le préambule de la Constitution lequel renvoie à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et au préambule de la Constitution de 1946. La Constitution a été modifiée le 28 février 2005 pour intégrer la Charte de l'environnement adoptée le 28 février 2005 par le Parlement réuni en Congrès et promulguée le 1er mars 2005. La Charte de l'environnement dispose d'un préambule composé de plusieurs considérants rappelant l'importance de la préservation de l'environnement pour nommer son bien-être. Le texte comporte des articles explicitant les droits et devoirs des citoyens à l'égard de la protection de l'environnement.

#### *b) Les normes internationales*

Il existe désormais un droit international de l'environnement par le biais des conventions, traités et accords internationaux sur l'environnement. Toutefois, ces conventions n'ont de portée effective que celle que les Etats veulent bien lui accorder, en ce sens qu'elles ne créent des obligations qu'à l'égard des Etats et non pas d'effets entre les particuliers qui ne peuvent les invoquer pour demander l'annulation de projets incompatibles avec l'environnement<sup>11</sup>. Certaines conventions génèrent néanmoins des obligations pour les particuliers, en ce qui concerne les sanctions pénales, comme la "Convention Marpol" relative à la pollution océanique.

#### *c) Les normes européennes*

L'origine institutionnelle des différentes normes répond au schéma des institutions de l'Union Européenne<sup>12</sup> : Conseil Européen, Conseil de l'Union Européenne, Commission Européenne, Parlement Européen.

Les traités communautaires applicables sont les suivants :

- Traités de Rome en date du 25 mars 1957<sup>13</sup> sur le fonctionnement de l'Union Européenne,

---

<sup>11</sup> Dictionnaire Permanent Environnement et Nuisances n° 43

<sup>12</sup> Annexe 3

- Acte unique adopté le 1er juillet 1987 ayant pour objet de réformer le traité de Rome, acte unique qui comporte un titre spécial consacré à l'environnement (titre VIII),
- Traité de Maastricht sur l'Union Européenne adoptée le 29 juillet 1992,
- Traité d'Amsterdam adopté le 2 octobre 1997 (conditions de durabilité dans le développement des activités économiques),
- Traité de Lisbonne (Constitution européenne).

Il existe en aval un droit communautaire « dérivé » composé des règlements européens, des directives européennes, des décisions européennes (ces dernières ayant un caractère individuel, le destinataire pouvant être un des Etats membres ou un particulier), actes unilatéraux non contraignants (avis de la commission par exemple, et les résolutions votées par le Parlement (orientation politique)).

Il convient de mentionner l'importance de la jurisprudence des institutions judiciaires de l'Union Européenne : la CJUE (Cour de Justice de l'Union Européenne) qui regroupe trois juridictions : la Cour de justice, le Tribunal de Première Instance (TPIUE) et le Tribunal de la fonction publique.

Pour conclure cette présentation, il faut rappeler que les Etats membres ont une obligation de transposition des normes communautaires dans leur droit national, s'agissant d'une obligation Constitutionnelle, dans les délais prévus par les dispositions concernées.

#### *d) Le droit national*

Il est issu d'une part essentiel du droit communautaire (droit de la concurrence, droit financier, droit de l'environnement...), des traités internationaux que la France doit respecter. Les traités se situent au sommet de la hiérarchie de l'ordre juridique communautaire d'une part, d'autre part les normes qui en découlent sont supérieures aux textes nationaux y compris la Constitution. Cette supériorité concerne aussi bien les règlements, que les directives, ou encore la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés Européennes. Ainsi, une loi, un décret-loi un arrêté de portée générale contraire à une directive, un règlement, une jurisprudence communautaire peuvent être écartés dans le contexte de l'appréciation de la valeur d'un acte administratif<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Traité instituant la Communauté Economique Européenne, Traité instituant la Communauté Européenne de l'Energie Atomique

<sup>14</sup> Environnement et marché intérieur, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2010

## (1) Élaboration du droit national

L'examen du droit national suppose de rappeler brièvement la procédure législative d'élaboration des textes relevant du parlement, avant d'aborder les différents types de loi, les règlements.

La loi est issue du vote du Parlement, conformément à l'article 10 de la Constitution, le principe étant un vote identique par les deux chambres, l'assemblée nationale ayant le dernier mot après la saisine de la commission mixte paritaire qui a une mission de « conciliation » (le parlementaire « médiateur » peut avoir ici toute sa place). La loi, une fois votée par le parlement, est promulguée par le président de la république et publiée au Journal Officiel de la République Française.

Le Parlement a créé des commissions de lois spécifiques à l'environnement, conformément aux engagements du Grenelle de l'environnement : commission du développement durable et de l'aménagement du territoire à l'Assemblée Nationale, dotée de compétences étendues, à l'exclusion du domaine de l'énergie. Commission similaire au Sénat dont la compétence est étendue à l'impact environnemental de la politique énergétique. Désormais les textes soumis au Parlement sont ceux adoptés par la commission concernée et non sur le projet initial du gouvernement.

Il faut également signaler des dispositions concernant l'assujettissement des projets de textes à une étude d'impact tant en ce qui concerne les projets de loi<sup>15</sup>, l'étude d'impact devant être transmises avec le projet de loi au Conseil d'État, il en est de même de l'impact des textes réglementaires.

### (a) Les Lois

Les lois se subdivisent : lois ordinaires, subordonnés à la Constitution, soumise au contrôle de Constitutionnalité, le Conseil Constitutionnel pouvant être saisi avant la promulgation, et depuis la loi du 23/07/2008 après sa promulgation<sup>16</sup>. Les lois organiques, prévues par la Constitution, les lois référendaires, issues d'un référendum, et enfin les ordonnances qui sont des actes réglementaires permettent au gouvernement d'intervenir par habilitation législative du Parlement, dans un domaine relevant de la loi.

---

<sup>15</sup> Distinction projet de loi et proposition de loi : le projet émane du Gouvernement, la proposition des parlementaires.

<sup>16</sup> La loi Constitutionnelle du 23/07/2008 a modifié la Constitution pour permettre un contrôle a posteriori par le biais d'une procédure dite de Question Prioritaire de Constitutionnalité « QPC » qui peut être soulevée à l'occasion d'un contentieux qu'il soit administratif civil ou pénal.

Il a été souligné le fait que nombre de lois votées par le Parlement résultent du droit communautaire c'est-à-dire de l'obligation de transposition des directives européennes. Cette source législative est très importante, notamment en droit de l'environnement puisqu'il s'agit d'harmoniser les législations nationales à l'intérieur de la Communauté Européenne.

#### *(b) Les règlements*

- Les décrets relevant du pouvoir réglementaire général qui est conféré par la Constitution au 1er Ministre, les décrets d'application d'une loi. Les décrets « autonomes » lorsqu'il s'agit de l'exercice du pouvoir exécutif dans une matière exclusivement réglementaire.
- Les arrêtés sont des actes unilatéraux émanant soit de l'État, il s'agit d'arrêtés ministériels, soit des préfets (arrêté préfectoraux). Les collectivités locales prennent également des arrêtés qui peuvent être : régionaux, départementaux, ou municipaux.
- Les circulaires et autres textes infra - réglementaires : il s'agit d'un acte administratif émanant d'un ministre, d'un haut fonctionnaire qui a pour objet de guider l'administration. Ce type circulaire ne peut en principe faire l'objet de recours, sous réserve du caractère neutre de la circulaire. L'opposabilité des circulaires, dont l'administration est susceptible de se prévaloir à l'égard des tiers, est subordonnée à sa mise à disposition du public par le biais d'un site Internet rattaché aux services du 1<sup>er</sup> Ministre.<sup>17</sup>
- Les instructions, directives et notes de service sont à usage interne, elles doivent être publiées et sont susceptibles de recours.
- Les réponses ministérielles sont les réponses faites par les ministres aux questions écrites des parlementaires et sont publiées au Journal Officiel dans une édition spéciale.

#### *(c) La jurisprudence*

Cette présentation des sources doit être complétée de celles issues de la jurisprudence<sup>18</sup>, dans le contexte du droit français qui ne connaît pas la règle du "précédent". La jurisprudence, qui est constituée par l'ensemble des décisions rendues par les juridictions

---

<sup>17</sup> « circulaire.legifrance.gouv.fr »

<sup>18</sup> Les décisions de justice sont désormais répertoriées de façon anonyme. Les références qui seront indiquées dans le présent document seront par conséquent limitées à celle donnée par LEGIFRANCE sans indication du nom des parties (quand bien même celui-ci serait connu).

nationales, européennes, internationales permet toutefois de dégager des lignes d'interprétation des différents textes soumis aux tribunaux, l'unité étant assurée par les juridictions supérieures que sont : le conseil Constitutionnel, la Cour de Cassation et le conseil d'État.

Au regard de la vocation du conseil Constitutionnel, du conseil d'État, ils sont d'une part juge de la légalité Constitutionnelle, et d'autre part juge de la légalité des actes administratifs, leurs jurisprudences dégagent des principes généraux qui ont une valeur supra - réglementaire mais reste inférieure à la loi.

En conclusion, il faut préciser l'existence d'un principe d'indépendance des normes entre elles. Ainsi l'autorisation donnée dans le cadre d'une législation, ne vaut pas pour une autre législation, sauf en matière d'environnement. En effet, sa protection nécessite la recherche d'une certaine cohérence législative ce qui conduit à une articulation des lois entre elles, pouvant conduire à une fusion des procédures. Lorsqu'il s'agit de normes de valeur non identique, la norme inférieure doit être conforme, compatible, ou ne pas ignorer la norme supérieure. Ainsi, la législation sur les installations classées prend en compte la législation sur les déchets, en ce sens qu'il n'est pas envisageable qu'une autorisation donnée dans le cadre d'une législation, celle des installations classées en l'espèce, ne soit pas compatible avec le plan départemental d'élimination des déchets ménagers.

## (2) L'organisation judiciaire

L'organisation judiciaire française se caractérise par une dualité des ordres de juridiction : l'ordre administratif, l'ordre judiciaire, les conflits de compétence relevant du Tribunal des conflits.

- **L'ordre administratif** est compétent pour traiter des litiges qui relèvent de l'activité de l'administration : ceux concernant les collectivités publiques entre elles, les collectivités publiques avec une personne physique ou morale. Les tribunaux administratifs sont les juridictions de droit commun de l'ordre administratif : ils sont compétents en première instance, leurs décisions étant dans le principe, soumises à une juridiction du second degré : les Cours administratives d'appel.
- **Le conseil d'État** occupe une place particulière au sommet de la hiérarchie de la justice administrative : il est juge de cassation au titre de sa fonction juridictionnelle, mais également il est le conseil juridique de l'exécutif en matière législative et administrative. Il est également juge de cassation de juridictions administratives spécialisées, telle la Cour des Comptes et juge en premier et dernier ressort de questions qui lui sont expressément attribuées par le législateur : les recours pour

excès de pouvoir formés contre les décrets, les actes réglementaires des ministres, les circulaires et instructions de portée générale, les décisions ministérielles prise après avis du conseil d'État, les décisions prises par les organes de l'autorité de sûreté nucléaire, de la commission de régulation de l'énergie, et de la commission nationale de l'informatique et des libertés, au titre de leur mission de contrôle et de régulation.

Le droit de l'environnement relevant pour une partie non négligeable de la compétence des juridictions administratives, il est nécessaire d'apporter quelques précisions concernant la structure du contentieux administratif, structure qui est composée de deux pans essentiels : le contentieux de l'annulation, le contentieux de pleine juridiction ce qui permettra de repérer les stades où l'organisation d'une médiation peut être envisagée.

- **Le contentieux de l'annulation** : le juge administratif se prononce sur la légalité d'une décision ; recours pour excès de pouvoir. Dans ce type de contentieux, le juge examine la validité formelle et la validité de fond de la décision administrative qui lui est déféré par référence aux règles de droit applicable et à la situation de fait qui a conduit à son édicition. Bien que s'agissant d'un contrôle de légalité, il y a place pour l'organisation d'une médiation au titre de l'appréciation de la situation de fait concrétisée pour les ICPE par les modalités d'exploitation.
- **Le contentieux de pleine juridiction** : couvre des domaines très divers tels que le contentieux des contrats administratifs ou le contentieux la responsabilité d'administration. En droit de l'environnement il concerne tout particulièrement les polices de l'eau et des installations classées par référence à une nomenclature ayant pour objet de classer les différentes activités.

Il faut signaler l'existence d'une procédure de référé dite : « libertés fondamentales » qui intéresse directement le droit de l'environnement, considéré désormais comme liberté fondamentale depuis son intégration dans la Constitution, et des procédures de référé suspension directement issue de la loi Grenelle II qui ne présentent pas d'intérêt sous l'angle la médiation car ces hypothèses (absence d'étude d'impact, ou d'enquête publique par exemple) entraîne nécessairement l'illégalité de la procédure d'autorisation, le juge administratif n'ayant d'autre choix que de prononcer l'annulation.

Il faut relever que les notions environnementales ont été intégrées par les juridictions administratives dès le début des années 70, ainsi le conseil d'Etat a pris en

compte les équilibres écologiques d'une région en matière de déboisement pour refuser l'autorisation défrichement (conseil d'État, 13/12/1974, numéro 90 - 874).

Depuis 1976, le juge administratif considère la protection et la gestion de l'environnement comme relevant de la notion d'"intérêt général, notion sur laquelle il sera revenu pour montrer que les parties prenantes un projet d'installation s'en empare pour en faire une lecture « personnelle ».

### ■ Les juridictions de l'ordre judiciaire

Il est nécessaire de distinguer les juridictions de l'ordre judiciaire civil et commercial, des juridictions pénales.

Il existe trois degrés de juridiction : *tribunal d'instance* ou de *grande instance*, *Cour d'appel* et enfin *Cour de Cassation*, cette dernière, comme le conseil d'État, est saisie d'une procédure dite de pourvoi ayant pour objet d'harmoniser l'interprétation du droit sur le territoire français, la cour de cassation jugeant la décision qui lui est déférée sous l'angle de la règle de droit applicable.

Les juridictions répressives, prononcent des peines d'amende, de prison, ou des peines d'intérêt général, et sont établies en fonction de la gravité des infractions qui leur sont soumises : tribunal de police pour les contraventions, tribunaux correctionnels pour les délits, Cour d'assises pour les crimes, Cour d'assise en appel désormais, Cour de Cassation chambre criminelle.

La répression des infractions en matière d'environnement fait l'objet d'une attention particulière du Ministre de la Justice qui par le biais d'une circulaire du 23/05/2005 a fixé des orientations visant à renforcer la protection de l'environnement. Parallèlement, une directive du Parlement européen et du conseil du 19/11/2008 a établi des mesures en relation avec le droit pénal afin de protéger l'environnement de manière plus efficace. Sa transposition, par les états membres, doit être effective au plus tard le 26/12/2010. Les autorités françaises ont indiqué que les textes actuels se ne nécessitaient pas de procéder à la transposition de la directive. Pour terminer sur l'aspect répressif, le conseil de l'Europe a adopté le 04/11/1998 une convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal, signé par la France mais non encore ratifié....

Il existe un outil statistique par l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales dont le rapport permet d'apprécier l'évolution des infractions<sup>19</sup>. Un décret du 24/06/2004 numéro 2004 - 612, journal officiel du 27 juin a créé l'Office central de la lutte contre les atteintes à l'environnement, organisme rattaché à la sous-direction de la police judiciaire de la direction de la gendarmerie nationale. Sa compétence couvre les infractions liées à l'environnement et à la santé publique, sauf les matières nucléaires. Il est composé de cinq groupes : santé publique, amiante, environnement, veille juridique et formation, relations internationales.

### **LES GRANDS PRINCIPES DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT ET LEUR VALEUR JURIDIQUE**

Ils sont dégagés par la Charte de l'environnement de 2004<sup>20</sup> et relèvent des grands principes Constitutionnels comme précédemment indiqué au titre de la notion de bloc de Constitutionnalité en proclamant qu'il s'agit de «... *principes particulièrement nécessaires à notre temps* ». Les principes dégagés par la Charte sont les suivants :

#### **3. Le principe de précaution**

- Il figure au principe 15 de la déclaration de Rio du 14/06/1992, à l'article 5 de la Charte et à l'article L. 110-1 du code de l'environnement qui le définit de la manière suivante : «... *Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitude, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommage grave et irréversible à l'environnement et à un coût économiquement acceptable ;...* »<sup>21</sup>.
- La Charte se réfère seulement au rôle des autorités publiques qui doivent veiller à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures « provisoires proportionnées », permettant de parer à la réalisation du dommage et pouvant affecter l'environnement de manière « grave et irréversible »<sup>22</sup>.
- Dans un arrêt du 30/01/2012 n° 34 049 92 le conseil d'Etat fonde sa décision sur ces deux dispositions, appréciées de façon concomitante en l'espèce dans un litige relevant du droit de l'urbanisme. Plus largement, le conseil d'Etat a jugé que ce principe (de

---

<sup>19</sup> A.BAUER La criminalité en France, 1 rapport de l'ONDP'R, CNRS Ed.2010

<sup>20</sup> Loi constitutionnelle N°2005-205 du 1er mars 2005 (JORF du 2 mars 2005)

<sup>21</sup> Voir en annexe le texte de cet article du code de l'environnement

<sup>22</sup> Loi Constitutionnelle n° 2005 - 205, 1er mars 2005, Charte de 2004, article 5

précaution) était opposable à l'administration, sans qu'il soit nécessaire que des dispositions législatives ou réglementaires de mise en œuvre soient prises pour en assurer l'effectivité.<sup>23</sup>

#### **4. Le principe de prévention :**

Définition : « *toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter l'environnement ou, à défaut, d'en limiter les conséquences* » article 3 de la Charte.

#### **5. Le principe pollueur- payeur**

Cette expression de figure pas dans la Charte laquelle dispose que « *toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi* ».

#### **6. Le principe de participation**

- Visé par l'article 7 de la Charte a pour objet d'affirmer le droit, pour toute personne «... *d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenu par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* »
- Il a été mis en œuvre tant par le conseil d'Etat qui en a reconnu la valeur Constitutionnelle en précisant la compétence exclusive du législateur, que par le conseil Constitutionnel qui a précisé que l'article 7 de la Charte s'imposait au législateur.
- Après plusieurs décisions de censure du conseil Constitutionnel, le principe a fait l'objet d'une loi de 2012 - 1460, 27 décembre 2012 permet aujourd'hui aux citoyens de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Ce dispositif prévu par l'article L. 120-1, I et II du code de l'environnement, modifié par une ordonnance du 5 août 2013 a pour objet d'instaurer un dialogue entre l'autorité publique et le public. La synthèse des observations devant être rendue accessible par Internet pendant une durée de trois mois, au plus tard à compter de la date de publication de la décision. Les motifs de cette dernière font l'objet d'un document séparé.

---

<sup>23</sup> Conseil d'Etat, 19/07/2010, n° 328 687

Ce dispositif est de nature à faciliter le recours juridictionnel, s'agissant ici d'un recours pour excès de pouvoir, les différents intéressés ayant pu mesurer par la mise en ligne de la synthèse des observations, les motifs de la décision et évaluer les chances, d'obtenir l'annulation, et dans ce contexte judiciaire la possibilité d'organiser une médiation.

#### *a) L'information environnementale du public*

Le principe de participation évoqué ci-dessus concerne la participation du public à l'élaboration des décisions publiques qu'elles soient individuelles ou générales. Il est complété par des dispositions de droit national relevant de l'information du public à l'occasion de la réalisation d'un projet. C'est ainsi que le code de l'environnement prévoit outre la procédure d'enquête publique, la consultation du public sur les projets non soumis à enquête publique et renforce l'information du public pour tous les projets soumis à étude d'impact.

Le texte prévoit le recollement et des observations du public dans un document de synthèse qui doit préciser les observations dont il a été tenu compte dans l'élaboration du projet.

L'article L. 122-1 pose le principe de la consultation du public sur les projets nécessitant une étude d'impact mais non soumis à enquête publique, soit une consultation du public. Parallèlement l'article L. 123-10 décrit les nouvelles modalités pratiques de l'information du public en matière d'enquête publique. Il est par ailleurs prévu à l'article L. 123-12 que si le projet a fait l'objet d'une procédure de débat public ou d'une concertation ou de tout autre procédure (médiation par exemple), le dossier d'enquête publique contient le bilan de cette procédure.

Il demeure qu'il n'existe pas de procédure institutionnalisée en amont de l'enquête publique, laquelle est le seul dispositif à caractère obligatoire permettant aux tiers de s'exprimer sur le projet.

L'expérience montre que ce dispositif n'est pas suffisant lui-même puisque les décisions préfectorales (autorisation d'exploiter) prises à l'issue du processus sont, en ce qui concerne les installations de traitement / stockage de déchets systématiquement déferées à la juridiction administrative. Ce qui montre que le processus « institutionnel » n'est pas satisfaisant en ce qu'il conduit les tiers à utiliser la voie contentieuse.

Cette limite a conduit à une prise de conscience des pouvoirs publics concrétisée par la création de la CNDP, dont la saisine est réservée aux grands projets, et au renforcement de l'information du public.

### *b) Le rôle de la commission nationale du débat public (CNDP)*

- La concertation en amont

Aux termes de l'article L. 121-1 du code de l'environnement, la CNDP, l'autorité administrative indépendante est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagements, d'équipements... susceptibles d'avoir des impacts significatifs sur l'environnement... La participation du public doit être assurée pendant toute la phase d'élaboration du projet, c'est-à-dire au stade de la décision du principe même de la création de l'installation jusqu'à la clôture de l'enquête publique.

L'article L. 129-1 du code prévoit néanmoins la possibilité pour la CNDP soit d'organiser elle-même le débat public en fonction de l'importance du projet ce qui suppose la désignation d'une commission ad hoc, soit d'inviter le maître d'ouvrage à organiser cette concertation préalable, et en outre de désigner un garant qui veillera à l'effectivité de la concertation c'est-à-dire à sa crédibilité et son impartialité.

- Renforcement de l'information du public

L'article L. 121-16 du code de l'environnement prévoit que pour les projets prévus à l'article L. 123-2 (champ d'application de l'enquête publique), la personne responsable du projet peut procéder, le cas échéant à la demande de l'autorité compétente pour prendre la décision, à une concertation préalable à l'enquête publique associant le public pendant la durée d'élaboration du projet, l'issue de cette procédure devra figurer dans le dossier déposé auprès de l'autorité administrative en vue de l'enquête publique.

À noter que ce dispositif relève de la compétence discrétionnaire de l'autorité compétente en ce sens que d'une part la personne responsable du projet n'a pas l'obligation de mettre en œuvre ce dispositif, et que d'autre part les tiers ne peuvent exiger sa mise en œuvre.

### *c) Synthèse*

Ces nouvelles modalités ouvrent des perspectives intéressantes quant à la participation du public mais laisse intacte la question de savoir si l'information et la participation sont de nature à satisfaire aux besoins de transparence des intéressés et surtout de la prise en compte effective de leurs demandes. Il faut en effet rappeler que si ces dernières sont exprimées, leur prise en compte est effectuée de façon totalement discrétionnaire en ce sens que les intéressés découvrent dans un rapport de synthèse (phase de concertation préalable à l'enquête publique) les observations dont il a été tenu

compte, et par conséquent celles qui ont été rejetées et qui ne seront pas reprise dans le rapport d'enquête publique.

Il semble toutefois que le législateur soit sensible à la nécessité de faire intervenir un tiers, à l'exemple de la possibilité de la désignation d'un garant de la concertation préalable telle que prévu par l'article L. 121-9 du code. Il reste néanmoins à déterminer si la simple désignation d'un garant, dont il n'est pas dit qu'il est la qualité de médiateur puisse suffire à nouer un véritable dialogue entre les intéressés, lesquels sont certes invités à participer à partir d'une information élargie sans pour autant avoir la certitude d'être écoutés.

## **REGIME JURIDIQUE DES INSTALLATIONS CLASSEES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT**

### **7. Synthèse de la législation<sup>24</sup>**

La législation sur les installations classées relève d'une police administrative ayant pour objet de concilier, sous le contrôle du juge administratif, trois ordres de préoccupation : *"le respect de la liberté économique, la sauvegarde de l'ordre public, la défense de l'environnement, la protection du patrimoine archéologique ainsi que l'agriculture"*. Issue à l'origine d'une loi de 1870, et plus récemment d'une loi du 19 juillet 1976, la législation est désormais codifiée au code de l'environnement qui est composé d'une partie législative et d'une partie réglementaire. Cette législation a pour objet de protéger les intérêts définis par l'article L. 511-1 du code de l'environnement<sup>25</sup>. Les installations concernées font l'objet de procédures alternatives relevant de l'autorisation, de la déclaration, de l'enregistrement, elles sont définies dans une nomenclature annexée à l'article R. 511-9 du code<sup>26</sup>.

La décision de classement relève de l'autorité du préfet du département sur le territoire duquel l'installation doit être réalisée et exploitée. Le préfet prend sa décision à partir d'une d'un dossier de demande d'autorisation présentée par l'exploitant. En fonction de la nature de l'installation concernée, la procédure comporte diverses études, dont l'étude dite d'impact et, en fonction de la nature de l'installation, une procédure d'enquête publique dans le cadre de laquelle le préfet procède à la désignation d'un commissaire enquêteur (qui n'est pas un médiateur).

---

<sup>24</sup> Une analyse plus détaillée de la législation figure en annexe.

<sup>25</sup> Texte en annexes. Le code de l'environnement est consultable sur le site de LEGIFRANCE. (Rubrique Codes)

<sup>26</sup> La nomenclature figure en annexe.

La décision d'autorisation, comme le dépôt d'une demande ayant pour objet la déclaration d'enregistrement, relève du régime de la décision administrative susceptible d'un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif territorialement compétent.

## **8. Conclusion**

Le Préfet n'étant lié ni par le rapport du commissaire enquêteur dont l'avis peut être en totale contradiction avec les opinions des populations intéressées, ni par les avis qu'il sollicite, bien que certains d'entre eux soient obligatoires, les contentieux sont quasiment systématiques, ce qui montre que les situations de conflit n'ont pas été purgées par la procédure de concertation préalable à savoir l'enquête publique. Ainsi l'organisation en amont d'une concertation entre les intéressés serait de nature à éviter l'exercice d'un recours pour excès de pouvoir devant le Juge administratif à l'encontre de la décision préfectorale d'autorisation.

En effet les dispositions relatives à la protection de l'environnement et plus particulièrement celles concernant les ICPE relèvent de dispositions législatives et réglementaires qui sont destinées à réaliser une conciliation entre des intérêts qui apparaissent nécessairement contradictoires : ceux des besoins de protection de l'environnement, notamment par un traitement adéquat des déchets, mais également de l'essor de l'économie et les intérêts des individus (sécurité, commodité, santé, salubrité, ...), préoccupations auxquelles se sont ajoutées celles relevant de l'aménagement urbain et rural de la protection de nature et de la qualité de la vie et plus récemment de la conservation des sites et monuments.

Il demeure que le droit de réglementation constitue une délicate et importante attribution de l'administration qui doit maintenir un équilibre entre les intérêts contradictoires (CAA Nancy 17 octobre 1991, CA Nancy 9 juillet 1991, Juris Data n°1991-05228).

Il résulte de ces observations qu'à défaut de médiation en amont, il est possible de l'envisager au stade du recours pour excès de pouvoir, au visa de l'article L. 771-1 du code de justice administrative, le principe de l'égalité pouvant s'harmoniser avec le processus de médiation ainsi que cela a été précédemment évoqué.

Or il faut rappeler que le juge administratif qui peut être amené à régler le litige qui oppose les différents protagonistes, a l'obligation de concilier des intérêts contradictoires en présence : il ne s'agit pas d'interdire la mise en œuvre d'installations qui ont un impact sur l'environnement, mais de faire en sorte que cet impact soit limité et conforme aux critères «

objectifs » qui ont été définis par le législateur au sens large. Or le juge administratif, ou le juge judiciaire, ont l'obligation de trancher les litiges à partir des éléments de fait, qui sont susceptibles de qualification juridique (les faits pertinents), autrement dit : ce qui est autorisé, ce qui n'est pas autorisé. Par conséquent la prise en compte de demandes non susceptibles être qualifiées juridiquement, doivent être prises en compte dans un cadre différent, ce qui milite, à l'évidence, pour une intervention en amont.

Il apparaît toutefois que la médiation en aval de l'enquête publique c'est-à-dire pratiquement au stade du contentieux pour excès de pouvoir à pour effet de saisir le médiateur à un moment où les oppositions sont particulièrement cristallisées, les usagers du territoire concerné campant sur leurs « positions », faute d'avoir bénéficié d'une écoute active, dans un cadre adapté vecteur d'un véritable échange.

C'est cet aspect qu'il faut aborder maintenant.

### III. L'OPPORTUNITE DE LA MEDIATION DE PROJET

Dans le cadre actuel de la législation, il est certes prévu la procédure d'enquête publique, préalable, obligatoire à la décision d'autorisation d'exploitation de l'installation, mais les expériences montrent que la phase d'enquête publique ne permet pas de dissiper les incompréhensions, les malentendus et qu'en conséquence, le recours au processus de médiation en amont apparaît particulièrement opportun.

Les développements qui suivent s'inspirent principalement de quatre travaux relativement récents dont un ouvrage publié en juillet 2013 et par un entretien téléphonique.

- La première étude relève que la protection de l'environnement peut désormais être considérée comme un sujet de préoccupation « actif », l'auteur de la synthèse relevant par ailleurs qu'en ce qui concerne le tri des déchets, les français sont dans la moyenne des autres pays de l'OCDE. (enquête menée en 2000 8/10 pays : Australie, Canada, Corée, France, Italie, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Suède, République Tchèque)<sup>27</sup>. Cette préoccupation aujourd'hui majeure n'empêche pas les conflits d'usage lorsqu'il s'agit d'une utilisation du territoire.

- Une autre étude effectuée par le Credoc<sup>28</sup> permet de recueillir des éléments d'information sur la récurrence des préoccupations qui sont exprimées par les opposants au projet, éclaire la nature des conflits qui opposent les différents intéressés et s'intitule : « *L'implantation d'un centre de stockage des déchets de traitement des déchets - Analyse des ressorts de l'opposition* ».

- Les actes du colloque de l'AFITE<sup>29</sup> dont le thème : "Médiation & environnement" décrit les difficultés mais aussi les expériences positives de l'instauration d'une médiation de projet dans le domaine des ICPE.

- L'ouvrage collectif de l'AFITE<sup>30</sup> également qui fait la synthèse des expériences par des études de cas et propose des éléments de méthodologie.

---

<sup>27</sup> La revue du Commissariat Général au Développement Durable d'octobre 2011 intitulé : « les perceptions sociales et pratiques environnementales des Français 1995 à 2011 »,

<sup>28</sup> Étude du CREDOC de 2009 – [http://www.credoc.fr/pdf/Sou/Synthese-Etude\\_EPP\\_Sita.pdf](http://www.credoc.fr/pdf/Sou/Synthese-Etude_EPP_Sita.pdf) p.1-7

<sup>29</sup> Association Française des Ingénieurs et Techniciens de l'Environnement

<sup>30</sup> Médiation et concertation environnementales – un accompagnement à la pratique – juillet 2013

■ Entretien téléphonique avec un responsable du secteur. Il ressort de cet entretien plusieurs éléments intéressants : l'élaboration d'une installation nouvelle nécessite, outre une énergie très importante, de prévoir une dizaine d'années entre le moment de la décision de création et sa mise en exploitation. Concernant le traitement des déchets, les ouvertures s'effectuent (2 ouvertures en 10/15 ans) en réponse au plan départemental d'élimination des déchets qui a une fonction de régulation de l'implantation des unités de traitement sur le territoire<sup>31</sup>. À partir de cet élément, l'opérateur doit déterminer le lieu géographique implantation, en fonction de la zone de chalandise puisqu'il est indispensable de s'assurer d'un approvisionnement en déchets suffisamment pertinents. La création d'entités nouvelles se heurtant à de vives oppositions, l'opérateur préfère procéder à l'agrandissement installations existantes.

Il est souligné que les autorisations d'exploitation font systématiquement l'objet d'un recours contentieux.

#### **LE CADRE DE LA MEDIATION**

Il s'agit de mettre en place un processus utilisé pour le règlement amiable des litiges, donc au stade contentieux, s'agissant de ce qu'il est convenu d'appeler "MARL ou MARC" (modes alternatifs de règlement des litiges ou modes alternatifs de règlement des conflits), techniques qui peuvent être utilisées au stade de la mise en œuvre d'un projet, pour permettre de faire émerger les différents points de vue, les intentions profondes, d'autant plus nécessaires lorsque les acteurs sont très nombreux.

Ce processus n'est pas incompatible avec la saisine de la Commission Nationale du Débat Public CNDP au titre de l'organisation d'une concertation en amont de l'enquête publique, la saisine de la CNDP étant toutefois réservée aux opérations de grande envergure dont l'instauration relève de la compétence de l'État.

Il apparaît en outre, que la concertation préalable doit concerner non seulement les installations soumises à enquête publique, mais également celles qui n'en relèvent pas, ces installations, même considérées de moindre importance, ayant un impact au moins psychologique sur les populations des territoires concernés.

---

<sup>31</sup> Schéma d'élaboration en annexe

Dans le contexte de la création d'une ICPE, la médiation doit être privilégiée en amont. Il ne peut s'agir que d'une médiation conventionnelle, ce qui laisse supposer, pour l'opérateur qui en prend l'initiative, le cas échéant avec le concours d'autres parties prenantes, d'identifier les acteurs, de définir le mode opératoire et si possible, d'établir une convention de médiation laquelle, dans ce contexte, pourrait être « ouverte », les participants s'engageant à respecter un minimum de règles de fonctionnement. Le recours à la médiation judiciaire peut bien sûr être envisagé, mais à un stade où les intéressés, c'est-à-dire les opposants au projet ont saisi la juridiction administrative d'une procédure de recours pour excès de pouvoir<sup>32</sup>, ce qui signifie qu'il y a eu cristallisation des positions dans un domaine sensible, le travail du médiateur risquant d'être extrêmement difficile. Or à ce stade, et dans l'hypothèse où la médiation serait envisagée, notamment par le tribunal, les intéressés peuvent préférer, en fonction des éléments dont ils disposent devant la juridiction, faire trancher le litige par cette dernière, ce qui peut conduire à une annulation de l'autorisation d'exploitation et le retour à la case départ pour le porteur du projet.

## **L'EXPRESSION DES CONFLITS D'USAGE**

Les conflits d'usage doivent se distinguer de l'analyse du comportement des Français à l'égard de la protection de l'environnement.

Dans la synthèse de *l'étude effectuée par le Commissariat Général au Développement Durable*, l'auteur, a propos de l'évolution de l'attention des Français aux problèmes environnementaux, fait cette analyse : " *Cette évolution se ressent aussi au travers de la progression entre 2005 et 2011 de l'attention à certains sujets : la quantité de déchets qu'impliquent certains achats (+ 18 points par rapport à 2005), l'équipement en ampoules basse consommation (+ 32 points), l'attention à la consommation d'énergie lors de l'achat d'électroménager(+ 16 points) et l'achat de produits « bio » (+ 23 points). Cependant, si la tendance à « l'éco-consommation » continue de progresser entre 2005 et 2010, l'usage de la voiture semble toujours faire exception. Son emprise se renforce même entre 2005 et 2010 : elle est de plus en plus présente dans les foyers français : 86 % déclarent en avoir au moins une (+ 5 points) et parmi eux 32 % disposent de 2 véhicules (32 %, + 3 points). Le prix et la consommation en carburant restent les principaux critères de choix devant les émissions de CO2". Ces éléments révèlent une situation de fait positive pouvant apparaître en contradiction avec la virulence des conflits d'usage.*

---

<sup>32</sup> Bernard Valette op.cit.

L'étude du Credoc rappelle qu'un centre de traitement des déchets relève de la nomenclature des ICPE. Leur exploitation est encadrée par une législation qui fait aujourd'hui partie intégrante du code de l'environnement et s'inscrit dans une démarche d'intérêt général qui trouve son origine dans l'élaboration des plans départementaux d'élimination des déchets. Elle est riche d'enseignements quant aux motivations des opposants, en ce qu'elle met en évidence diverses représentations et associations entre le thème des déchets, de la santé et l'environnement.

L'étude, réalisée à partir des actions d'une association de défense locale et par l'analyse des registres ouverts dans le cadre de l'enquête publique, distingue sept domaines de préoccupation qui se répartissent entre deux oppositions :

■ **Une opposition sur les impacts anticipés du projet** avec comme domaine : cadre de vie, qualité de l'eau, santé, trafic des poids-lourds. Ils montrent les préoccupations des populations intéressées, d'abord pour leur cadre de vie, la création de l'installation constituant à leurs yeux une atteinte à l'identité du territoire, a fortiori lorsqu'il s'agit d'un territoire périurbain à dominante agricole.

■ **Une opposition sur la définition et la conduite du projet** avec comme domaine : les modalités de choix du site, l'existence d'alternatives pour le traitement des déchets, la cohérence avec les politiques environnementales. Il faut noter qu'au titre de la conduite du projet, les opposants regrettent l'absence de prise en compte de l'avis des élus locaux dont la légitimité est reconnue, alors que «... *le projet est perçu comme imposé par l'administration (via le préfet) et un opérateur privé, sans que toutes les parties prenantes au projet aient pu peser sur sa conception.* ». En outre les opposants émettent des réserves sur l'existence même d'un contrôle extérieur indépendant.

■ **L'analyse du discours des associations de riverains** montre la persistance de représentations considérées comme obsolètes en matière d'insalubrité ou toxicité, représentations amplifiées par la référence à des catastrophes sanitaires qui conduisent les populations à percevoir les autorités publiques et les experts comme non crédibles, ce contexte favorisant une utilisation dévoyée du principe de précaution.

■ **Analyse au titre du phénomène « NIMBY»<sup>33</sup>** : une première approche permet de retenir qu'il s'agit d'une manifestation individualiste destinée à protéger coûte que coûte le cadre de vie tel qu'il est, alors qu'il n'y a pas d'opposition de principe

---

<sup>33</sup> « Not in my back yard »,

sur le fond du projet. Une seconde approche consiste à apprécier ce type de réaction, comme relevant d'une contestation citoyenne, associée à une expertise citoyenne, en raison de l'accès des populations à davantage d'informations, notamment par le biais d'Internet. La montée en puissance de l'expertise technique, juridique et citoyenne, associées à la mobilisation des réseaux sociaux, scientifiques et professionnels, l'incidence de la démocratie participative, amènent les acteurs à s'emparer du concept d'intérêt général, ce qui conduit les auteurs de l'étude à dire à son propos : « L'intérêt général est alors présenté comme devant faire l'objet d'une construction négociée entre les acteurs impliqués. »

■ **Evolution** : La voie vers une plus grande acceptabilité des installations publiques se situe dans la participation effective de nouveaux acteurs dans les procédures de décisions publiques. Cette évolution est aujourd'hui inscrite dans la loi avec le rôle joué par la CNDP et la possibilité pour l'opérateur de mettre en place une procédure de concertation en amont de l'enquête publique dont le résultat sera inclus dans le dossier de demande d'autorisation. Il reste néanmoins à déterminer la nature de cette concertation, c'est-à-dire de définir le processus qui va être utilisé ce qui suppose d'en préciser les règles et de les faire accepter.

■ **Préconisations** : À destination des opérateurs, deux types de préconisations sont effectuées : identification des échelles d'action et des interlocuteurs pertinents, contrôle technique permanent.

Les auteurs concluent leurs propos en indiquant que : « *La concertation permet en effet de limiter les points d'achoppement susceptibles de réapparaître par la suite sous forme de contentieux qui ralentissent la conduite du projet et augmentent son coût.* »p.7

## LA CONCILIATION

### 1. L'attente des usagers du territoire

Le phénomène «NIMBY », acronyme anglo-saxon qui signifie « Not in my back yard », (en français : « pas dans mon arrière-cour ») a de beaux jours devant lui. Chacun est soucieux de la protection de l'environnement, en parle, sans prévaut, affiche sa préoccupation, dont l'évolution a été soulignée ci-dessus, mais refuse toute installation à proximité de son territoire. Ainsi que le souligne Corinne Lepage, l'habitat constitue aujourd'hui le seul repère subsistant, partie intégrante de l'intégrité de chacun, par

conséquent réfractaire aux intrusions extérieures.<sup>34</sup> Il est donc indispensable que les parties prenantes soient non seulement entendues (enquête publique), mais « écoutées », y compris émotionnellement, cette écoute qui fait peur (Sylvie Noguier),<sup>35</sup> car la prise en compte de la position de l'autre modifie sa propre position, donc la position de départ des uns et des autres. Il faut donc accepter d'aller vers l'inconnu (non sur le projet lui-même mais sur ses modalités de mise en œuvre, c'est-à-dire sur une partie subjective). Comme il n'est pas envisageable de changer les mentalités par le biais d'une simple sensibilisation aux problèmes de l'environnement, pourtant effective, en exhortant les populations concernées à l'acceptation, les personnes concernées attendent d'être considérées de façon individuelles, par référence à leur groupe d'appartenance, pour les amener à s'exprimer et à prendre conscience de ce qu'elles veulent en réalité, et en considérant la nature véritable du projet qui est proposé par l'opérateur.

Soulignons les limites de la consultation / concertation institutionnelle puisque selon le Président de l'AFITE, «... si l'enquête publique contribue à révéler les conflits, elle n'a, la plupart du temps, que peu d'effet sur leur résolution. »<sup>36</sup>. D'ailleurs les participants au colloque, mentionnent que le respect des procédures n'est pas en soi porteur de la solution, la réalité du dialogue tel qu'il résulte de la mise en place des instances de concertation se faisant **aux dépens de l'écoute** et de la recherche conjointe de solutions<sup>37</sup>.

## 2. Les attentes des opérateurs

Il est évident que pour l'opérateur, le souci majeur est celui de la rapidité et de la pertinence des implantations en fonction des contraintes financières et économiques, qui ne sont pas toujours prises en considération par l'administration. L'existence de contentieux quasi systématique à l'issue du processus aboutissant à la décision autorisant l'exploitation<sup>38</sup>, est génératrice en soi d'une insécurité, sur la faisabilité du projet, sur son coût, le recours au contentieux traduisant l'insuffisance de prise en considération des populations concernées, lesquels ne peuvent, par le biais des institutions existantes faire valoir leur « ressenti ». Cette situation n'est pas acceptable dans son principe, la fonction régulatrice du contentieux ne pouvant être dévoyée pour pallier une insuffisance de

---

<sup>34</sup> Noguier Sylvie "Médiation environnementale : contexte et application" Actes du colloque de l'AFITE – octobre 2008, p.21-29

<sup>35</sup> Corinne Lepage "Table ronde" Actes du colloque de l'AFITE – octobre 2008, p.68-71

<sup>36</sup> Dominique Bernard "Ouverture" Actes du colloque de l'AFITE – octobre 2008, p.7

<sup>37</sup> Pierre-Yves Guihéneuf "spécificité et enjeux des dispositifs de médiation environnementale territoriale" Actes du colloque de l'AFITE – octobre 2008, p.32

<sup>38</sup> Entretien téléphonique avec un responsable du secteur concerné

concertation alors que sa vocation première est de rendre la justice en présence d'une situation de déséquilibre avéré, et aussi de dire le droit, lorsqu'il s'agit d'une question de principe où la règle de droit ou son interprétation doivent être précisées.

### 3. Le rôle de l'administration.

La notion du droit à une bonne administration a été introduite par le traité de Maastricht qui pose le principe d'une Union proche des citoyens, proximité qui se concrétise par l'introduction du principe de subsidiarité<sup>39</sup> mais aussi par la reconnaissance de l'exigence de la transparence qui suppose la motivation<sup>40</sup>. Une « bonne administration » implique un traitement impartial, équitable et diligent des dossiers administratifs, ce droit étant complété par le droit d'être entendu (on devrait ajouter écouté).

## LA CREATION D'UNE ICPE SOUS L'ANGLE D'UNE MEDIATION DE PROJET

### 4. Description

Il ne peut s'agir d'un inventaire exhaustif des expériences menées. Le choix s'est porté sur les travaux précédemment cités de l'AFITE<sup>41</sup>, association spécialisée.

Il ressort de l'analyse de cette documentation que l'entreprise, qui est aujourd'hui au carrefour d'un enjeu fondamental pour le développement de l'activité industrielle, génératrice d'emplois et créatrice de richesses, doit trouver un juste équilibre entre son activité et l'exigence de transparence des différents acteurs, et plus généralement de la population.

Le constat de l'évolution sociétale a d'ailleurs conduit un des orateurs qui introduisait le colloque d'octobre 2008 à préciser : « *nous sommes entrés dans une société où toutes celles et ceux qui sont porteurs d'une autorité légale, se verront de plus en plus contestée par des gens qui estimeront que leur contestation est davantage légitime* ». <sup>42</sup> De cette analyse on peut faire ressortir quelques éléments qui ouvrent la voie au processus de médiation et à l'utilité d'une formation à la médiation.

- **Définition des concepts** : la concertation inclut la médiation, opposer les deux concepts est sans intérêt. La médiation c'est la présence d'un tiers, ce qui n'est pas

---

<sup>39</sup> Principe selon lequel les Etats conservent une totale autonomie par rapport à l'Union.

<sup>40</sup> Article 296 du TFUE (Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne)

<sup>41</sup> AFITE : « Association Française des Ingénieurs et Techniciens de l'Environnement » -7, rue Crillon 75004 Paris

<sup>42</sup> ouvrage collectif de Lafitte : médiation et concertation environnementale page 19.

nécessairement le cas dans le contexte de la concertation, qui suppose une attitude de la part des personnes, qui tentent de se concerter sur un sujet donné. Cependant, dans toute concertation il y a une part de médiation qui tient à la qualité des personnes. En effet, le conflit est une situation de fait, qui met en présence des individus, qui ont des points de vue différents, tout aussi légitimes les uns que les autres, mais également des craintes, des préjugés positifs ou négatifs, puisqu'au-delà des organisations que les personnes physiques représentent, le groupe, qui a pour tâche d'élaborer un projet, de résoudre un conflit, est composé d'hommes et de femmes qui ont un ressenti, lequel doit pouvoir s'exprimer par une écoute active.

- **Confiance** : la nécessité de créer une relation de confiance entre les différents opérateurs est essentielle. Le médiateur doit la construire au jour le jour, en apportant la preuve de son impartialité, de sa capacité d'écoute, etc.
- **Mode opératoire** : sa définition est rendue incertaine par le fait que le processus de médiation / concertation est nécessairement jalonné de doutes, d'imprévus, que seul le savoir - être et le savoir-faire des intéressés permettent de dépasser.
- **Complexité** : la médiation environnementale est par nature complexe, au regard du nombre de personnes concernées et de la nature très technique des projets. Il est rappelé que la création d'un projet à vocation nationale, d'une installation industrielle d'implantation locale, (ex : création d'une ligne à grande vitesse, stockage de déchets, etc.) constitue une externalité en ce sens qu'une entité s'approprie un espace dans un but commercial, ou d'intérêt général, l'appropriation pouvant s'effectuer au détriment des occupants du territoire en question. Ces derniers sont par conséquent « dérangés » par le projet, qui va modifier la manière dont ils utilisent leur territoire : les riverains, les entreprises locales, les associations, exemple associations sportives, de pêcheurs, de chasseurs etc. Les aspects techniques des projets relevant des ICPE ont pour effet de confiner la création de ce type d'installation dans son milieu d'origine, les initiateurs du projet (opérateur / pouvoirs publics) ayant tendance à considérer que, s'agissant de problèmes techniques, ils doivent être résolus par des ingénieurs, l'accessibilité au projet par les populations vivant sur le territoire d'accueil apparaissant par conséquent secondaire.

## 5. L'exemple de RFF

Réseau Ferré de France<sup>43</sup> préconise une concertation en amont de la date prévisionnelle de l'enquête publique, en allant par conséquent au-delà des obligations réglementaires. Ainsi la concertation volontaire encadre la concertation réglementaire : saisine de la commission nationale du débat public (CNDP) et enquête publique.

Les outils matériels proposés par RFF sont :

- **Le cahier des acteurs** : la prise en compte des différentes catégories de populations concernées s'est effectuée en procédant à la création de commissions thématiques qui ont examiné les thèmes retenus pour formuler des propositions.
- **Le recueil des propositions** : le pré-projet de la Charte environnementale a été effectué par l'établissement de fiches d'action des différents acteurs, centralisées par le maître de l'ouvrage.
- **Les supports matériels** : outre une documentation papier adaptée, il est préconisé par RFF la création d'un site Internet dédié, dépense apparaissant comme indispensable. (à la différence des procédures relevant de l'enquête publique où les supports matériels des informations sont inexistantes ou insuffisants, ceci est notamment souligné par les intervenants au colloque de L'AFITE)
- **Réunions** organisées avec l'ensemble des acteurs et utilisation à ces occasions de moyens de communication modernes : écrans géants, vidéoconférence, débats retransmis sur le réseau TV locale, etc.
- **La qualité des médiateurs** : la médiation environnementale impose que les médiateurs aient des connaissances sur le plan législatif et réglementaire, et une expertise suffisante sur les aspects techniques des projets.

Pour conclure sur l'exemple de RFF, la durée du processus entre le démarrage de la concertation et la date prévisionnelle de démarrage des travaux est de l'ordre d'une vingtaine de mois ce qui au regard de l'importance du projet en question n'est pas excessif, comparé à la durée globale du processus strictement réglementaire (entretien avec un intervenant dans le secteur des déchets).

Ces expériences permettent d'effectuer une synthèse des difficultés rencontrées

---

<sup>43</sup> Jean-Marc DZIEDZICKI "Les expériences de médiation à l'étranger et les enseignements pour la France" – Actes du colloque de L'AFITTE 2008 – p43-48.

## 6. Les obstacles à la médiation

### *a) La complexité des projets*

Il s'agit tout d'abord d'une complexité **technique**, au regard des différents ouvrages à réaliser, de la complexité des **prescriptions réglementaires**, dont le respect est indispensable mais pas suffisant pour faire accepter le projet. Il s'agit aussi **d'informer les populations concernées**, de l'impact des mesures prises pour la prévention des conséquences, pour les habitants du territoire, de la création de l'installation, où l'utilisation de façon parfois dogmatique ou irrationnelle du principe de précaution<sup>44</sup> associé au phénomène «NIMBY », conduisent à un passage en force, préjudiciable aux relations futures que l'opérateur et les populations concernées vont nécessairement nouer. Cet aspect pose la problématique de **l'expertise**, dont la crédibilité est de plus en plus remise en cause, en raison des doutes sur l'impartialité de « l'expert ». Ce dernier est en effet souvent lié d'une manière ou d'une autre au secteur industriel concerné par le projet, grâce auquel il a acquis son expérience et son « expertise », ce qui a pour effet secondaire de créer un doute sur son impartialité.

### *b) La multiplicité des acteurs*

La réalisation d'une ICPE concerne de nombreux acteurs et ce, par référence à la notion d'externalité<sup>45</sup>. Cette notion permet d'appréhender le conflit d'usage en terme négatif ou positif. En effet, l'externalité suppose qu'un agent va utiliser à son profit un espace situé sur un territoire. Cette utilisation va générer des nuisances, des inconvénients, un « dérangement » pour des personnes aux préoccupations très diverses. Certaines pourront faire valoir leurs droits, dans la mesure où elles figurent parmi les personnes susceptibles d'être protégées par des droits propres, qui ne s'opposent que partiellement aux droits de l'agent qui envisage l'installation, d'autres personnes ne pourront que subir le désagrément, car ne faisant pas partie d'une catégorie de personnes susceptibles de bénéficier d'une quelconque compensation. (par exemple la personne qui s'installe à proximité d'une installation existante ne peut prétendre à aucun dédommagement).

---

<sup>44</sup> Revue des Deux Mondes N° X, 2012

<sup>45</sup> Thierry KIRAT ET Romain MELOT « du réalisme dans l'analyse économique des conflits d'usage : les enseignements de l'étude du contentieux dans 3 départements français (Isère, Loire Atlantique, Seine Maritime) », Développement durable de territoire dossier 7 / 2006 URL : ATTP : // développementdurable.revues.org/2574 ; DOI : 10.4000/ développement durable .2574

En effet, l'exercice d'un droit, celui d'exploiter, tel qu'il est prévu par les dispositions du Code de l'Environnement n'a pas pour objet d'interdire la création d'une installation classée pour la protection de l'environnement. Il a pour effet d'altérer un autre droit qui est celui défini par les dispositions des articles L.110-1 et L.110-2 du Code de l'Environnement. Ainsi, comme cela a été précédemment évoqué, le droit de l'environnement a pour objectif de rechercher un équilibre entre des aspirations contradictoires, celles d'avoir la possibilité d'une activité sur le territoire national, concrétisée par des traités internationaux et les traités de l'Union Européenne. Il faut mentionner que la décision de l'industriel qui installe une ICPE, suppose une prise de risque au regard de l'importance de l'investissement sur le long terme, dans un contexte qui relève en parallèle de la compétence des pouvoirs publics, lesquels ont l'obligation de mettre en œuvre, d'un point de vue opérationnel, les objectifs fixés par les lois Grenelle I et II (par exemple les Plans Départementaux d'Eliminations des Déchets),

Le nombre important d'acteurs génère deux autres difficultés :

- comment s'assurer de la représentativité des personnes, c'est-à-dire déterminer «qui représente qui». La pertinence du représentant a une importance fondamentale puisqu'il doit exprimer les aspirations et les demandes du groupe auquel il appartient, et aussi avoir la capacité de transmettre les accords et de s'assurer de leur respect.
- Comment s'organise la question de la confidentialité ce qui nécessite de déterminer les informations qui peuvent être divulguées à l'extérieur de celles qu'il convient de conserver confidentielles, dans l'attente de la phase préalable à la restitution, le résultat des concertations antérieures devant faire l'objet d'une communication appropriée.

### *c) Le coût*

#### ■ *Des mesures de protection*

Bien que le principe soit celui de la proportionnalité des dispositions mises en œuvre pour assurer une protection efficace de l'environnement, les installations de traitement proprement dites, les équipements « périphériques » permettant de satisfaire aux obligations réglementaires, sont soumis à deux critères principaux : le respect des dispositions réglementaires, définissant les normes de construction au sens large, et celui de respecter le voisinage en évitant de générer un trouble anormal de voisinage (notion de Droit Civil dont l'équivalent en Droit Public est le dommage anormal de travaux publics).

C'est en effet la notion de dommage anormal qui constitue le critère du déclenchement de la réparation / compensation, lequel se combine avec les dispositions prévues en amont dans le cadre du dossier d'autorisation d'exploitation, qui doit pouvoir franchir le seuil de la légalité, en ce sens que l'installation doit être conforme à la législation en vigueur au moment de sa création.

■ *De la phase de concertation*

Il est important d'avoir conscience du fait que l'organisation d'une mesure de concertation / médiation a un coût qui devrait être supporté, a priori, par le maître de l'ouvrage, c'est-à-dire par l'entité qui porte le projet. La complexité d'une telle médiation, qui suppose la constitution d'une équipe de médiateurs, l'organisation de plusieurs réunions a nécessairement un coût important qui doit néanmoins pouvoir être amorti par une accélération du processus permettant l'aboutissement du projet.

■ *Conséquences du nombre des participants*

Le nombre important de participants suppose une organisation matérielle lourde, complexe, nécessitant un pilotage et une coordination qui nécessite un budget non négligeable pouvant freiner ou empêcher la mise en œuvre d'une concertation sous l'angle d'une médiation au sens générique du terme.

*d) Le temps*

La mise en œuvre d'une concertation suppose de rencontrer les élus, les associations, les propriétaires fonciers, les futures riverains, d'organiser plusieurs réunions publiques, ce qui implique du temps matériel au stade de la préparation ainsi qu'au stade du déroulement du processus ainsi que le souligne le représentant de Réseau Ferré de France.

Le temps qui s'écoule suppose également d'organiser le mode de conservation des acquis au fil du processus de concertation / médiation. En outre, la maturation des différents points de vue, leurs confrontations, l'établissement de la liste des solutions permettant le passage à l'étape suivante nécessite un autre temps incompressible. La contrainte de temps implique par conséquent une planification rigoureuse des projets et l'intégration du processus de médiation dès que la décision d'implantation est prise par l'opérateur.

*e) Circonscrire le désaccord*

Les parties en présence doivent se mettre d'accord sur le désaccord c'est-à-dire sur la réalité des risques et les modalités de leur évaluation et gérer leur évolution dans le temps.

L'appréciation de la réalité des risques pose la problématique de l'expertise évoquée ci-dessus, pour une double raison : son coût et la crédibilité de l'expert. Pour rappel, bien qu'il s'affirme indépendant, il n'a pas toujours, aux yeux des différents intervenants, la légitimité qui pourrait permettre aux différents participants de se fier à son analyse technique. D'autant qu'il y a souvent déséquilibre entre les différents acteurs, sur le terrain des connaissances, de l'expérience, des modalités de communication.

Néanmoins des solutions opérationnelles permettent de faire aboutir une médiation de projet.

## **7. Éléments méthodologiques issus de la pratique de la concertation – médiation**

### *a) L'anticipation*

Il est indéniable que les dispositions issues des lois GRENELLE I et II ont sensibilisé les différents acteurs sur la nécessité d'organiser une concertation. Les dispositions applicables trouvent néanmoins leurs limites dans la mesure où le respect des procédures n'est pas en soit porteur de la solution. Il ressort, des interventions des participants au colloque d'octobre 2008 organisé par l'AFITE, que le dialogue, tel qu'il résulte de la mise en place des instances de concertation prévues par le Code de l'Environnement, s'effectue au dépend de l'écoute et de la recherche conjointe de solutions.

Ainsi, la concertation est vécue comme une obligation procédurale, le contenu des échanges pouvant apparaître secondaire pour les parties prenantes.

**Il reste par conséquent à convaincre de la nécessité d'une concertation / médiation en amont permettant d'atteindre deux objectifs intimement liés : la maîtrise du temps, donc du coût de la concertation et l'évitement du contentieux, au stade de la procédure administrative, mais aussi lors de la phase exploitation en ayant anticipé l'importance des nuisances.**

### *b) La dynamique de la médiation*

Il a été indiqué précédemment que le droit de l'environnement a pour objectif d'arbitrer des positions qui peuvent apparaître totalement contraires, s'agissant de l'utilisation de l'espace, sur un territoire donné, alors que le porteur du projet vient bousculer et déranger les habitudes des habitants du territoire.

Dans leur introduction à leur ouvrage collectif<sup>46</sup> il est intéressant de relever, que les auteurs utilisent le terme de « tragédie » pour caractériser le développement industriel : " « *la tragédie c'est aussi le développement industriel ... car la tragédie aujourd'hui, ce sont les effets négatifs, les nuisances que le développement industriel forcené, anarchique, insatiable, peut faire peser sur l'humanité : pollutions et contaminations, catastrophes, accidents industriels, atteintes significatives à la santé.* "p.7. Or il faut dépasser la connotation négative voire mortifère du terme, pour retenir le concept de tragédie comme référence temporelle et dynamique propre au processus de médiation, ainsi que le propose Jacqueline MORINEAU<sup>47</sup>.

Or, le droit de l'environnement a pour but de concilier des objectifs contradictoires puisqu'il s'agit, non pas d'interdire le développement industriel, mais d'allier performance économique et demande de transparence des acteurs<sup>48</sup>, en ayant conscience de la limite de la « solution » contentieuse.

### *c) L'organisation de la médiation*

Du latin « médiatio », la médiation est une entremise, une intervention destinée à amener un accord sur la conduite ou la réalisation d'un projet. Fréquemment utilisée dans les situations de conflit judiciaire, elle peut intervenir toutefois en dehors de tout conflit, objet d'une saisine judiciaire.

#### (1) Le (s)rôle(s) du médiateur

Le médiateur n'intervient pas dans les débats de fond en ce sens que la solution finale relève strictement des personnes concernées. Il peut avoir plusieurs rôles : animateur des débats il sera dans ce cas dénommé « facilitateur », néanmoins garant de leur bonne tenue, gestionnaire des situations de désaccord ainsi que de la méthode permettant de conduire et de rassurer les acteurs sur la possibilité d'atteindre un consensus satisfaisant.

S'il accompagne le responsable du projet en situation difficile voire tendue, il sera désigné « tiers négociateur » : son investissement est plus complexe. Il a la faculté de prendre parti et position dans un rapport de force, en faveur ou en défaveur de l'une des parties prenantes, mais en faisant respecter les dispositions législatives et réglementaires qui gouvernent l'exploitation d'une ICPE ce que l'opérateur lui rappellera mais aussi en

---

<sup>46</sup> Myriam MERAD – Paul CARRIOT « médiation et concertation environnementale » un accompagnement à la pratique édition AFITE – juin 2013

<sup>47</sup> Jacqueline MORINEAU op.cit.

<sup>48</sup> Myriam MERAD, op. cit.

s'appuyant sur les attentes et besoins des populations concernées. Le tiers choisi par l'opérateur et agréé par els parties prenantes, doit lui-même choisir le rôle qu'il entend adopter dans le contexte du processus afin de préserver sa crédibilité notamment sa neutralité.

Les auteurs de l'ouvrage collectif de l'AFFITE proposent un rôle de "concertant projet". Il a pour fonction de conforter l'équipe de projet dédiée, jusqu'à sa mise en phase opérationnelle. Il veille à articuler les moments d'échange entre les parties prenantes dans le temps et suivant les sujets, de manière à obtenir une participation active, effective des parties prenantes et les inciter à dépasser les conflits éventuels. L'objectif étant de créer des conditions permettant au projet de se réaliser, mais surtout d'être durable dans le temps dans le respect des différentes contraintes techniques et réglementaires.

## (2) Les connaissances du médiateur

La pratique de la concertation - médiation suppose de la part de l'intéressé de disposer de connaissances techniques, réglementaires, organisationnelles, et bien entendu du contexte dans lequel l'installation est envisagée, c'est-à-dire son lieu d'implantation et les contraintes qui en découlent. Il est important de souligner qu'un projet d'installation a un impact sur la sécurité des habitants, l'environnement en général, touche le plus souvent une pluralité d'acteurs, et qu'en conséquence le projet est porteur de modifications dans les repères, et dans la manière d'utiliser le territoire.

La concertation – médiation doit par conséquent s'inscrire dans le processus de décision très en amont de la décision finale c'est-à-dire dès que le principe de l'installation est envisagé jusqu'aux modalités pratiques de sa mise en œuvre. C'est la raison pour laquelle il est indispensable, pour le médiateur/conciliateur de disposer d'un minimum de connaissances relevant des règles du droit applicable, pas nécessairement dans leurs détails mais dans leurs grandes lignes et à partir des grands principes, puisque le droit de l'environnement est conçu pour assurer la protection des personnes physiques qui occupent un territoire donné, mais également pour assurer le bien-être des générations futures. Il faut rappeler que, s'agissant de l'appréciation de la validité de la future autorisation d'exploitation, le juge administratif applique le principe de légalité, c'est-à-dire qu'il ne peut avaliser que des solutions qui correspondent aux textes, qu'ils soient législatifs ou réglementaires. Les solutions retenues doivent par conséquent ne pas perdre de vue qu'elles doivent satisfaire à l'exigence de légalité. Les aspects techniques ne devront pas être négligés, puisqu'il est souhaitable que le médiateur - conciliateur puisse appréhender les éléments techniques qui vont être mis dans le débat et qu'il lui faudra partager avec les différents acteurs.

### (3) L'organisation des moments d'interaction entre les parties prenantes

#### ■ Choisir le / les médiateur(s)

Tout d'abord, devra être déterminée la partie qui prendra l'initiative de désigner le médiateur ou l'équipe de médiateurs, désignation qui interviendra, le plus souvent, par l'intermédiaire d'une association spécialisée. On ne peut que conseiller aux responsables du projet de prendre cette initiative, d'en assumer le coût financier le cas échéant entièrement, en toute transparence avec les parties prenantes, ou partiellement dans le cadre d'un accord de répartition.

Ensuite les parties prenantes devront préciser le rôle du / des médiateur(s) en indiquant ce que concrètement le ou les médiateurs auront à traiter afin d'éviter toute ambiguïté sur les objectifs poursuivis. Le médiateur aura à l'expliquer, et générer la confiance indispensable à partir de son comportement, savoir être, savoir faire, montrant ainsi aux parties prenantes, y compris à son commanditaire qu'il est médiateur, donc impartial et neutre. Il précisera en outre les modalités pratiques de son intervention et le degré de confidentialité que les parties prenantes entendent mettre en œuvre au cours du processus.

Le médiateur aura à se faire préciser par les parties prenantes, la nature et l'étendue de leur participation, les objectifs et les enjeux. Cette clarification est indispensable, à l'initiative de l'entité qui a proposé l'organisation de la médiation qu'il soit un opérateur privé où un opérateur public, ou par les acteurs locaux du projet, et en tout état de cause en concertation avec ces derniers. Dans tous les cas, il sera nécessaire pour le médiateur, de disposer d'un minimum d'informations relevant du « politique » afin de déterminer sous cet angle les points de fragilité du projet. **Rappelons que l'intervention d'un médiateur, à la demande de la collectivité publique / la personne publique concernée, suppose que la décision de principe ait fait l'objet d'une délibération de l'organe délibérant intéressé, purgé de tout recours contentieux.**

Il est indispensable pour la réussite du processus que le choix d'un médiateur se fasse sans arrière-pensée, dans la transparence quant à la volonté de respecter les dispositifs réglementaires. La dissimulation, l'ambiguïté, sinon l'opacité dans les moyens à mettre en œuvre, en fonction des objectifs poursuivis sont à terme contre-productifs et mettent en

échec le processus. En effet, le processus s'inscrivant nécessairement dans une durée relativement longue, l'investissement « vérité » donc transparence sur les contraintes de l'opérateur, constitue le moyen le plus solide de faire fructifier le processus en posant les difficultés sur la table et en cherchant à les résoudre de la façon la plus adaptée.

### ■ Identifier les parties prenantes

Le déséquilibre d'information de départ doit conduire l'opérateur à mettre à la disposition des autres parties prenantes les mêmes informations que celles dont il dispose et éclairer l'objectif poursuivi, les enjeux, les attentes qui sont les siennes dans le contexte de la mise en œuvre du processus de médiation - concertation.

La communication sur l'inventaire des contraintes du projet est indispensable : réglementaires, d'ordre technique, financières. L'inventaire des moyens et des ressources est tout aussi indispensable, ainsi que la chronologie et les étapes de la concertation.

Une synthèse de ces différentes phases sera effectuée afin d'aboutir à un diagnostic partagé avec le responsable du projet et avec l'ensemble des parties prenantes.

### ■ Organiser la phase de concertation

Il va s'agir pour le médiateur de mettre en présence les différents intéressés, donc de vérifier que tous les acteurs du projet sont identifiés et représentés pour permettre de concrétiser leur adhésion au processus. L'opérateur est toujours identifié, en revanche pour les acteurs il va s'agir de déterminer leur périmètre : les riverains immédiats de l'installation en font nécessairement partie, mais également la population de la commune et les associations locales. Il faudra aussi prendre en compte les associations agréées pour la défense de l'environnement. Outre les associations de défenses pour l'environnement habilitées en tant que telles, il peut exister des associations locales pour la défense de l'environnement en fonction du projet concerné, mais également d'autres associations d'influences locales : associations sportive, de chasseurs etc.

En outre, il apparaît souhaitable d'anticiper la réaction de certains acteurs au premier rang desquels figurent les élus locaux, dont le rôle d'interface entre l'opérateur et les populations concernées doit être affirmé, malgré la législation qui ne leur donne aucun pouvoir dans la prise de décision autorisant l'exploitation d'une ICPE. L'étude du CREDOC

montre que la population locale considère leurs élus comme disposant de la légitimité pour faire valoir leur point de vue.

### ■ Organiser les modalités de coopération entre acteurs

*Au début du processus* : le médiateur ou l'équipe de médiateurs prend la main en associant, en consultant, en informant, à partir du travail en amont et concrétise cette première phase par l'organisation d'une réunion publique, destinée à présenter aux acteurs, le processus qui a été retenu en amont et qui est proposé à l'ensemble des parties prenantes dans le but de recueillir leur adhésion au processus.

*Au cours du processus* : pendant les moments d'interaction entre le responsable du projet et les autres parties prenantes, le médiateur devra analyser deux niveaux de discours:

- **Le niveau d'impact de la participation des parties prenantes sur la prise de décision finale** : comment leurs points de vue sont pris en compte de façon effective. il ne s'agit pas simplement ici « d'entendre », en considérant que l'expression de la demande se suffit à elle-même, il s'agit de pouvoir répondre à la demande, en indiquant, au cours du processus si cette demande, considérée comme pertinente dans son principe, peut être prise en compte au stade de la réalisation du projet.

L'impossibilité de prendre en compte une demande doit faire l'objet d'une information de la part de l'opérateur : ces questions peuvent faire l'objet d'une médiation à part entière, le cas échéant d'un arbitrage, mais en tout état de cause ne doivent pas être occultées.

- **Le niveau d'équité concédée par le décideur** : il s'agit d'apprécier les situations où le décideur a plus ou moins de pouvoir, de savoir, ou d'autorité par rapport aux autres parties prenantes, sur les différentes prises de décision, tout au long du processus de médiation.

Ces deux aspects permettent de distinguer les quatre modes de coopération : l'information, la consultation, l'association et la concertation/délibération évoquée ci-dessus.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Myriam MERAD, op. cit. p. 94

■ **Gérer et réguler des conflits** : il s'agit de prendre en compte les demandes, critiques, suggestions des parties prenantes. Dans le cadre d'une médiation de projet le médiateur peut également être investi d'une mission de gestion des conflits, au-delà de son rôle de facilitateur, d'accompagnateur. Et aussi convenir que la résolution d'un conflit «dur » sera confiée à un tiers, soit un arbitre, soit un autre médiateur. Il n'y a pas de choix définitif en la matière : tout dépend de la nature du conflit. Il peut être de l'intérêt du médiateur / conciliateur mandaté initialement de renvoyer la résolution d'un conflit particulier à un tiers afin de préserver son impartialité et sa neutralité. Tout est question de circonstances.

Les engagements pris, à partir des demandes acceptées des parties prenantes doivent faire l'objet d'accords formalisés par écrit.

#### (4) La restitution

La phase de concertation doit aboutir à une synthèse des différents engagements et permettre la rédaction de ce que l'on pourrait appeler la "Charte environnementale du projet" dans laquelle les engagements pris au cours du processus de concertation devront être formalisés à l'égard des parties prenantes.

Ainsi le responsable du projet doit :

- Informer les parties prenantes du début de la mise en œuvre du projet,
- Etablir et maintenir les modalités de suivi, d'audit et de durabilité de l'écoute des parties prenantes.

#### (5) Observations complémentaires

Il a été évoqué ci-dessus la dimension « tragique » du développement industriel qui peut être appréhendé comme forcé, anarchique, insatiable, donc chargé d'effets négatifs, pouvant faire peser sur l'humanité : pollutions et contaminations, catastrophes, accidents industriels, atteintes significatives à la santé, considérations qu'il est indispensable d'appréhender. Mais la création, et l'exploitation d'une ICPE ne sont pas seulement négatives, bien au contraire. En effet une implantation de ce type est aussi porteuse de bienfaits en termes d'emplois et d'activités sur le territoire etc., or il est toujours délicat de mettre en opposition : les effets négatifs et les bienfaits espérés.

Le porteur du projet aura par conséquent à intégrer ces aspects contradictoires, afin de mesurer l'opportunité de recourir à l'organisation d'une médiation. La situation mérite d'être évaluée, tout d'abord par le responsable du projet qui aura à décider si le recours à la

médiation - concertation est utile. Il faut introduire ici les contraintes matérielles qui pèsent sur le responsable du projet et peut découvrir alors que le budget a déjà été validé, de la nécessité de recourir à un processus de médiation - concertation, l'investissement correspondant n'ayant pas été prévu.

Cette évaluation doit consister à examiner les risques de conflits. Soit l'annonce, même discrète du projet a pour effet de déclencher les hostilités, soit l'accueil sans être très positif n'est pas négatif puisque les populations, et d'abord leurs élus admettent le principe d'une installation relevant de la nomenclature. Cette évaluation doit par conséquent permettre de mesurer le caractère conflictuel potentiel du projet, ce qui déterminera le type de processus à retenir.

Au cours de la mise en place du projet, et dans l'hypothèse d'une concertation en amont de l'enquête publique, le responsable du projet aura à faire la distinction entre l'état des interactions en situation normale et en situation de conflit, la situation de conflit pouvant relever d'une situation qui s'est dégradée, et dont la cause peut être un dysfonctionnement ou même une pathologie éventuellement de l'organisation elle-même. La détermination du contenu des conflits entre les acteurs est essentielle. Il peut s'agir d'une situation de guerre ouverte, d'une manifestation de rapports de force, de mécontentement ou de désaccord. Il peut s'agir de divergences et d'écart dans la **représentation du projet**, entre les acteurs, du fait de leurs différents niveaux de connaissance, d'attentes, de préférences, de contraintes.

Enfin dans leur ouvrage collectif<sup>50</sup> les auteurs soulignent que la pratique de la médiation - concertation peut relever d'un paradoxe : la prôner en interne comme en externe, le message consistant à dire que la participation des parties prenantes est nécessaire pour co-apprendre et co-construire des projets durables, alors que parallèlement l'information diffusée à l'extérieur de l'entreprise est filtrée, formatée, et doit s'inscrire dans la conformité des messages institutionnels. Cette situation est source de tension et peut aboutir à sous-estimer ou masquer des dimensions socio-techniques pourtant déterminantes dans la conduite de la concertation - médiation à la réalisation du projet (page 109).

Enfin, il est nécessaire de prendre conscience des zones de vulnérabilité du projet, zones qui doivent être identifiées et d'insister sur l'importance à donner à la prise de parole des parties prenantes et à la prise en compte de leur avis, préférences, attentes. Cette place

---

<sup>50</sup> Myriam MERAD, op. cit.

**donnée**, et non « consentie » est selon l'auteur de l'ouvrage collectif déterminante dans la conduite de la concertation - médiation.<sup>51</sup>

## **IV. DEROULEMENT DU PROCESSUS DE MEDIATION DE PROJET**

### **A. LES BASES DU TRAVAIL**

#### **1. La formation**

Il n'y a pas de médiation sans médiateurs, il s'agit d'une évidence, mais il faut souligner l'importance de la formation du médiateur à la médiation mais aussi aux disciplines relevant du savoir être afin que les organisateurs, facilitateurs, garants, négociateurs et/ou animateurs d'une réunion soient à même de créer une dynamique particulière favorisant une écoute active.

#### **2. Le contenu d'une médiation**

Dans son ouvrage intitulé « l'esprit de la médiation », Jacqueline MORINEAU propose la définition suivante : « *l'acquisition d'un savoir faire et d'un savoir être pour que chaque individu s'exprime afin de pouvoir participer autrement à la vie collective* ». <sup>52</sup> L'auteur, faisant référence à la tragédie grecque, indique que l'exposé du conflit permet la confrontation et le passage d'un niveau de conscience individuelle à un niveau altruiste : l'intérêt de l'autre.

Ainsi, le processus de médiation se déroule essentiellement en trois phases :

- L'exposé du conflit ou des points de divergence, faisant l'objet d'une reformulation par le médiateur afin que ce qui vient d'être dit soit entendu par l'autre, d'une façon différente et que l'auteur des propos puisse valider ou invalider ce qui a été dit,
- Phase de recherche des dénominateurs communs,
- Phase d'élaboration d'une solution mise en œuvre par les intéressés eux mêmes.

L'auteur insiste sur l'importance du moment de basculement qui est celui où les protagonistes découvrent leurs véritables besoins, de façon réciproque, ces besoins apparaissant bien souvent compatibles les uns par rapport aux autres et par conséquent accessibles.

Le chemin vers l'accord formalisé entre les intéressés emprunte les différentes techniques susceptibles d'être mises en œuvre, le médiateur pouvant à ce stade se muer en

---

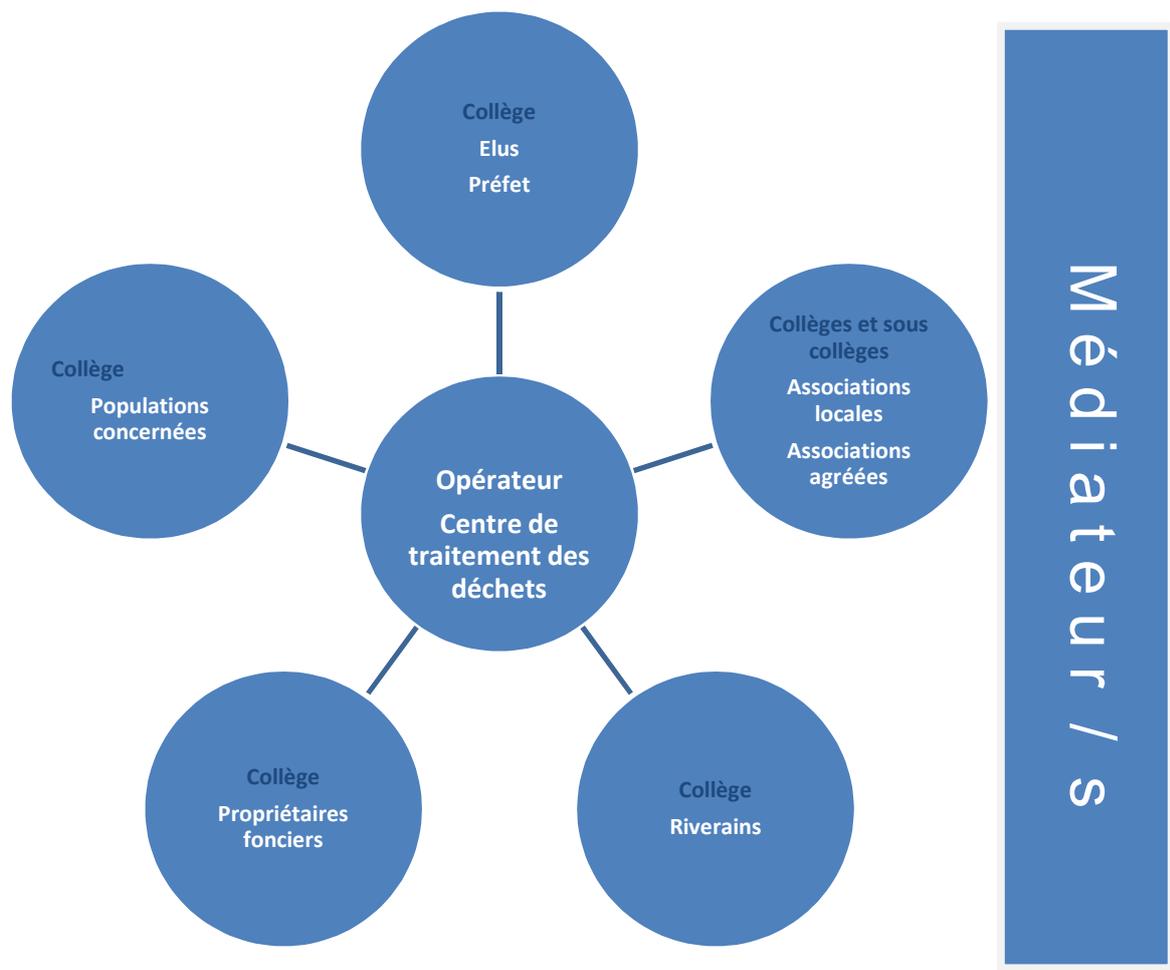
<sup>51</sup> Ouvrage précité page 114

<sup>52</sup> Jacqueline MORINEAU « l'esprit de la médiation » édition ERES collection « trajet » 2010 page 168

négociateur en utilisant par exemple la technique de la négociation raisonnée permettant de faire émerger ce que cette technique dénomme les « IPBM » (Intérêts, Préoccupations, Besoins ou Motivations) ce qui permet d'aller au-delà des positions, le processus permettant d'aboutir à une solution à forte valeur ajoutée qui ne se limite pas à prendre et à enlever.

## B. PROPOSITION D'ORGANISATION

Schéma organisationnel d'une médiation de projet complexe par nature.



Le schéma ci-dessus permet de retenir quelques aspects essentiels de la médiation de projet :

- La médiation plurielle : des médiateurs pour faire des médiations,

- L'importance de la détermination des représentants des acteurs concernés sous l'angle de la représentativité et de l'autorité,
- La nécessité de créer des collèges et des sous collèges animés par un médiateur qui aura un rôle de concertant puisqu'il s'agira pour le tiers qui en sera chargé d'animer un collège ou un sous collège afin de faire émerger les tendances fortes des besoins de ses membres et le cas échéant de concilier des points de vue divergents entre membres et entre collèges.

En effet il lui faudra faire définir concrètement la demande des intéressés ou leur position par rapport au projet, définition / organisation d'une instance représentative du collège composée de membres des sous collèges.

Ensuite viendra le temps d'une médiation à part entière entre :

- Les représentants de l'opérateur,
- Les pouvoirs publics,
- Les habitants riverains,
- Les représentants des populations concernées,
- Les associations régulièrement constituées (le critère étant celui de leur capacité à ester en justice<sup>53</sup>) et correspondant aux collèges évoqués précédemment.

Une réunion publique sera organisée sous forme de synthèse, accompagnée de supports d'information adéquats permettant une diffusion large des échanges et la synthèse de ces derniers. A ce stade doit succéder, si nécessaire, une médiation que l'on pourrait appeler de synthèse à partir du résultat du travail en amont, dans le cadre de laquelle :

- Doit être défini à nouveau ou rappelé les termes du désaccord ou des désaccords, l'accord ou les accords sur le ou les désaccords, en opérant une classification,
- Sera effectuée une écoute approfondie et une reformulation de la position des parties pour permettre l'émergence des points d'ancrage communs,
- Concrétiser l'élaboration des solutions par la rédaction du projet de Charte environnementale de l'opérateur, document qui fera état du consensus obtenu par l'accomplissement du processus de médiation. Rappelons qu'il fera partie

---

<sup>53</sup> L'association dotée de la personnalité juridique peut agir en justice.

intégrante du dossier de demande d'autorisation et par conséquent consultable dans le cadre de l'enquête publique.

## V. CONCLUSION

La confrontation d'une législation particulièrement complexe, qui impose aux opérateurs des contraintes techniques et financières importantes, l'existence du phénomène «NIMBY » qui traduit la réticence des populations, peut laisser dubitatif quant à la possibilité de faire accepter le principe même du processus médiation.

Toutefois, cette complexité ne doit pas rebuter, elle doit être approchée et appréhendée comme un défi. Il s'agit du défi du développement durable qui inclut toute une palette de techniques nouvelles, de l'organisation de filières de traitement de déchets pertinentes, qu'il s'agisse de déchets ménagers, hospitaliers, ou industriels, mais également, des nouveaux modes de production d'énergie, en particulier avec l'éolien, défi qui nécessite de faire accepter dans la population de nouvelles contraintes qui modifient l'approche, la perception que les habitants ont de leur territoire. Or c'est cette perception qu'il convient de mettre au cœur du processus de médiation afin de que la décision finale prise sous l'égide du médiateur expert des processus de décision soit une décision durable dans le temps.

En effet, il a été rappelé ci-dessus une installation relevant de la nomenclature, dont la construction et l'exploitation font l'objet d'une autorisation administrative dont la validité juridique n'est pas contestable, peut être remise en cause, par les riverains, lorsque ces derniers constatent, au quotidien, que les nuisances générées par l'installation / les installations sont beaucoup plus importantes que prévues. Une décision très récente du tribunal de grande instance de Montpellier vient de condamner un opérateur à démonter un parc d'éoliennes, sur action judiciaire des riverains, pour atteinte au droit de propriété.

La médiation en amont apparaît ainsi indispensable pour que l'ensemble du projet soit apprécié, notamment dans ses conséquences, dès son origine.

Les expériences de médiation environnementale pratiquée à l'étranger, notamment aux États-Unis<sup>54</sup> constituent une base de donnée intéressantes, à partir desquelles, la médiation environnementale française et européenne devraient se développer, permettant d'inscrire le défi de la protection de l'environnement et du développement durable dans une perspective associant l'ensemble des citoyens de l'Union Européenne.

Paris, le 15 octobre 2013

---

<sup>54</sup> Intervention précitée de M. Jean-Marc Dziedzicki. « *Les expériences de médiation à l'étranger et les enseignements pour la France* », Actes du colloque de l'AFITE - octobre 2008, p. 43

## **VI. ANNEXES**

- extrait du code de l'environnement (principes généraux)
- note sur le régime juridique des ICPE
- schéma d'élaboration des plans départementaux de traitement des déchets
- schéma simplifié des Institutions Européennes

## ANNEXE 1

### CODE DE L'ENVIRONNEMENT (extraits du code accessible sur LEGIFRANCE)

#### Titre Ier : Principes généraux

Article L110-1 I. - Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.

II. - Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :

1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;

2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ;

3° Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;

4° Le principe selon lequel toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ;

5° Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente.

III. - L'objectif de développement durable, tel qu'indiqué au II, répond, de façon concomitante et cohérente, à cinq finalités :

1° La lutte contre le changement climatique ;

2° La préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ;

3° La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;

4° L'épanouissement de tous les êtres humains ;

5° Une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

IV. - L'Agenda 21 est un projet territorial de développement durable.

Article L110-2

Les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain et contribuent à assurer un équilibre harmonieux entre les zones urbaines et les zones rurales.

Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement.

Les personnes publiques et privées doivent, dans toutes leurs activités, se conformer aux mêmes exigences.

Chapitre Ier : Participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire

Article L120-1

I. - Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration.

II. - Sous réserve des dispositions de l'article L. 120-2, le projet d'une décision mentionnée au I, accompagné d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs de ce projet, est mis à disposition du public par voie électronique et, sur demande présentée dans des conditions prévues par décret, mis en consultation sur support papier dans les préfectures et les sous-préfectures en ce qui concerne les décisions des autorités de l'Etat, y compris les autorités administratives indépendantes, et des établissements publics de l'Etat, ou au siège de l'autorité en ce qui concerne les décisions des autres autorités. Lorsque le volume ou les caractéristiques du projet de décision ne permettent pas sa mise à disposition par voie électronique, la note de présentation précise les lieux et horaires où l'intégralité du projet peut être consultée.

Pour les décisions à portée nationale de l'Etat, y compris les autorités administratives indépendantes, et des établissements publics de l'Etat, la liste indicative des consultations programmées est publiée tous les trois mois par voie électronique.

Au plus tard à la date de la mise à disposition prévue au premier alinéa du présent II, le public est informé, par voie électronique, des modalités de consultation retenues.

Les observations du public, déposées par voie électronique ou postale, doivent parvenir à l'autorité administrative concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à vingt et un jours à compter de la mise à disposition prévue au même premier alinéa.

Pour les décisions des autorités de l'Etat, y compris les autorités administratives indépendantes, et des établissements publics de l'Etat, au terme de la période d'expérimentation prévue à l'article 3 de la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, les observations déposées sur un projet de décision sont accessibles par voie électronique dans les mêmes conditions que le projet de décision.

Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations déposées par le public et la rédaction d'une synthèse de ces observations. Sauf en cas d'absence d'observations, ce délai ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de la clôture de la consultation.

Dans le cas où la consultation d'un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause est obligatoire et lorsque

celle-ci intervient après la consultation du public, la synthèse des observations du public lui est transmise préalablement à son avis.

Au plus tard à la date de la publication de la décision et pendant une durée minimale de trois mois, l'autorité administrative qui a pris la décision rend publics, par voie électronique, la synthèse des observations du public ainsi que, dans un document séparé, les motifs de la décision. La synthèse des observations indique les observations du public dont il a été tenu compte.

III. - Par dérogation au II, la participation du public à l'élaboration des décisions des autorités des communes de moins de 10 000 habitants peut être organisée dans les conditions suivantes.

L'objet de la procédure de participation ainsi que les lieux et horaires où le projet de décision accompagné de la note de présentation peuvent être consultés et où des observations peuvent être déposées sur un registre sont portés à la connaissance du public par voie d'affichage en mairie. Cet affichage précise le délai dans lequel ces observations doivent être déposées, qui ne peut être inférieur à vingt et un jours à compter du début de l'affichage.

Dans le cas où la commune dispose d'un site internet, les informations mentionnées à l'alinéa précédent ainsi que la note de présentation et, sauf si son volume ou ses caractéristiques ne le permettent pas, le projet de décision sont en outre mis à disposition du public par voie électronique pendant la même durée.

Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations du public. Sauf en cas d'absence d'observations, ce délai ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de clôture de la consultation. Au plus tard à la date de publication de la décision et pendant une durée minimale d'un mois, le maire rend publique, par voie d'affichage, une synthèse des observations du public ou indique, par la même voie, les lieux et horaires où le registre de recueil des observations est tenu à la disposition du public pour la même durée.

Les dispositions du présent III s'appliquent aux décisions des autorités des groupements de collectivités territoriales dont la population totale est inférieure à 30 000 habitants. Dans ce cas, l'affichage est réalisé au siège du groupement.

IV. - Par dérogation aux II et III, la participation du public à l'élaboration des décisions des autorités des communes de moins de 2 000 habitants peut être organisée dans le cadre d'une réunion publique.

L'objet de la procédure de participation ainsi que les lieux, date et heure de la réunion sont portés à la connaissance du public par voie d'affichage en mairie, dans un délai qui ne peut être inférieur à huit jours avant la date prévue pour la tenue de la réunion. L'affichage précise les lieux et horaires où le projet de décision peut être consulté.

Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations du public, qui ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de la réunion publique.

#### Article L120-1-1

- I. — Sous réserve des dispositions de l'article L. 120-2, le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions individuelles des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement qui n'appartiennent pas à une catégorie de décisions pour lesquelles des dispositions législatives particulières ont prévu les cas et conditions dans lesquels elles doivent, le cas échéant en fonction de seuils et critères, être

soumises à participation du public. Les décisions qui modifient, prorogent, retirent ou abrogent une décision appartenant à une telle catégorie ne sont pas non plus soumises aux dispositions du présent article.

Ne sont pas regardées comme ayant une incidence sur l'environnement les décisions qui ont sur ce dernier un effet indirect ou non significatif.

Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas :

1° Aux décisions pour lesquelles les autorités publiques ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation ;

2° Aux décisions ayant le caractère d'une mise en demeure ou d'une sanction.

II. — Le projet d'une décision mentionnée au I ou, lorsque la décision est prise sur demande, le dossier de demande est mis à disposition du public par voie électronique. Lorsque le volume ou les caractéristiques du projet de décision ou du dossier de demande ne permettent pas sa mise à disposition par voie électronique, le public est informé, par voie électronique, de l'objet de la procédure de participation et des lieux et horaires où l'intégralité du projet ou du dossier de demande peut être consultée.

Au plus tard à la date de la mise à disposition ou de l'information prévue à l'alinéa précédent, le public est informé, par voie électronique, des modalités de la procédure de participation retenues.

Les observations du public, déposées par voie électronique, doivent parvenir à l'autorité publique concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à quinze jours à compter de la mise à disposition.

Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations déposées par le public. Sauf en cas d'absence d'observations, ce délai ne peut être inférieur à trois jours à compter de la date de clôture de la consultation.

.....

## ANNEXE 2

### Régime juridique des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement

#### 1) Les textes

La législation des installations classées relève d'une police administrative ayant pour objet, par le truchement d'une réglementation d'origine législative et réglementaire qui organise l'exercice de certaines professions, de concilier, **sous le contrôle du Juge administratif**, trois ordres de préoccupation : *le respect de la liberté économique* (CE, 29 mai 1970, n°75427, Rec. CE 1970, Table, p. 949), *la sauvegarde de l'ordre public* (tranquillité et salubrité publique notamment), *la défense de l'environnement, la protection du patrimoine archéologique ainsi que de l'agriculture*. S'agissant d'un régime de police, le régime des installations classées exclut par principe tout accord contractuel. (CE, 8 mars 1985, les amis de la terre : Rec. CE 1985 p. 73).

La législation actuelle, issue de la loi n°76-663 du 19 juillet 1976, aujourd'hui codifiée au code de l'environnement a pour origine un décret du 15 octobre 1810 relatif aux ateliers et manufactures dangereux ou insalubres, puis d'une loi du 19 décembre 1917 elle-même complétée par une loi en 1932.

La loi du 19 juillet 1976 a été incorporée au Code de l'Environnement publié le 18 novembre 2012 (C. Env ; partie législative. LIVRE V, titre I, art. L.511-1 à L.517-2, le LIVRE V étant intitulé « *PREVENTION DES POLLUTIONS, DES RISQUES ET DES NUISANCES* » A ce cadre législatif et réglementaire s'ajoute la Charte de l'environnement annexée à la Constitution de 1958 qui s'impose au législateur notamment en ce qui concerne le domaine des installations classées (CE, 19 juin 2006, Assoc. Eau & rivières de Bretagne : AJDA 2006 p. 1589. – Cons. Const. 13 juillet. 2012, dec. n°2012-262 QPC : AJDA 2012, p. 1430).

#### 2) Le champ d'application de la législation

Les intérêts protégés par cette législation sont définis par l'article L.511-1 du code de l'Environnement, s'agissant des intérêts définis dès 1870. Ont été ajoutés 1976 : la protection de la nature et la défense de l'environnement et ensuite la protection des sites et des monuments en 1993 et une extension aux éléments du

trimoine archéologique en 2001.

La liste, établie par décret en Conseil d'Etat sous forme d'une nomenclature, est limitative et d'interprétation stricte et s'applique à des activités essentiellement industrielles et parfois agricoles de natures et de dimensions très variables.

Il faut relever que certaines activités ou installations ont été considérées comme présentant des caractéristiques incompatibles avec l'application des règles établies pour les activités industrielles. Il s'agit des installations ferroviaires, des installations nucléaires et des aéroports.

Une caractéristique de la législation est qu'elle possède son champ d'application propre en ce sens qu'elle est indépendante des autres législations et des procédures qui en découlent. Toutefois, le législateur et le pouvoir réglementaire ont entrepris de coordonner et parfois d'unifier les procédures afin d'éviter les incohérences qui pouvaient résulter de l'application du principe d'autonomie.

### **3) Les autorités compétentes**

- Le pouvoir de classement relève du gouvernement qui statue par décret en Conseil d'Etat.
- Le Ministre principalement intéressé est le Ministre de l'Environnement qui agit par voie de circulaire, l'autorité principale étant le Préfet qui est l'autorité administrative de droit commun. Ce dernier dispose pour exercer ses pouvoirs d'un corps de fonctionnaires appartenant principalement à la DRIRE (Industrie Recherche Environnement).

Toutefois, le Maire n'est pas compétent juridiquement en matière d'installations classées, mais il doit saisir les Tribunaux lorsqu'il constate le fonctionnement irrégulier ou illégal d'une exploitation.

### **4) Organismes consultatifs**

Ils sont au nombre de deux : *Conseil Supérieur de la prévention des risques technologiques* (C. Env. Art. L511-2), *Conseil Départemental de l'environnement*, organisé à l'origine par une loi du 15 février 1902 et réorganisé par un décret n°88-573 du 5 mai 1988 JO du 7 mai 1988.

Ce conseil, qui est l'autorité consultative de droit commun en matière d'installation classée est présidé par le Préfet.

## 5) Classement des activités

La législation sur les installations présentant un danger pour l'environnement s'applique en principe aux activités exploitées par des entreprises définies par un décret en Conseil d'Etat, ces activités étant regroupées dans un document officiel dénommé « *nomenclature des installations classées* » (C. Env. Art. L 512-2).

La législation est sous l'influence prédominante des directives européennes sous réserve que les dispositions de la directive soient intégrées ou transposées dans le droit interne de la législation des installations classées, condition de sa légalité au regard de la décision du Préfet.

La légalité des directives européennes est soumise à la Cour Européenne de justice, laquelle est également compétente pour condamner les Etats qui s'abstiennent de mettre leurs législations internes en harmonie avec les directives européennes reconnues conformes au traité de Rome.

D'un point de vue pratique, la nomenclature vise trois classes, deux classes selon l'importance de l'activité classée dans une même rubrique et le régime de l'Enregistrement répertorié.

Le contenu de la nomenclature est susceptible d'être modifié de façon perpétuelle par le gouvernement, sous réserve d'un décret en Conseil d'Etat.

C'est ainsi que les éoliennes sont désormais rangées dans la nomenclature (CE 13 juillet 2012, AJDA 2012 p. 1430) et ce dans le prolongement du nouvel article L.553-1 du Code de l'Environnement inspiré par la mission d'information parlementaire sur l'énergie (Rapp. AN n°2398, 2010) qui a préconisé la soumission de ces installations au régime des ICPE pour répondre à la montée des oppositions au développement de l'éolien.

Le contentieux de la nomenclature peut faire l'objet de deux types d'action judiciaire :

- Un recours direct contre le décret de classement qui relève de la compétence du Conseil d'Etat, lequel exerce un contrôle restreint<sup>55</sup>.
- Un recours par voie de question préjudicielle, qui peut être posé dans le cadre d'un contentieux concernant une installation classée. Il peut s'agir

---

<sup>55</sup> Le contrôle restreint s'oppose au contrôle normal, puisque le contrôle restreint ne s'attache qu'à l'erreur manifeste d'appréciation, erreur de droit ou erreur dans l'appréciation des faits.

d'un litige de toute nature à l'occasion duquel la question de la légalité du classement de l'installation ou la légalité d'une rubrique de la nomenclature peut être posée par voie d'exception. Dans ce cas de figure, le Conseil d'Etat, Juge de cassation exerce un contrôle de fond sur la qualification juridique (CE, 17 novembre 1999, Rec. CE 1999 p. 899).

## **6) La procédure d'autorisation d'exploitation**

Les installations sont soumises soit au régime de l'autorisation, soit au régime de la déclaration, soit à celui de l'enregistrement, les développements qui suivent concernent plus particulièrement le régime de l'autorisation.

La procédure de demande d'autorisation se déroule de la manière suivante qu'il s'agisse d'une première ouverture, d'un transfert, d'une transformation ou de l'extension notable d'un établissement pourvu déjà d'une autorisation, ou d'un changement d'exploitant.

- La législation s'applique à toute personne, entité juridique en voie de création, y compris une personne morale de droit public.
- La demande doit émaner de l'entité qui se propose d'exploiter même s'il ne s'agit pas du propriétaire des lieux.
- Le dossier d'instruction doit comporter, lorsque cela est nécessaire, la justification du dépôt d'une demande de permis de construire ou d'une déclaration de travaux.
- Le dossier comporte en outre différents éléments, dont l'étude d'impact à caractère obligatoire, comme l'étude sur les nuisances, la notice sur la protection du personnel, la justification des garanties financières (R.512-5 du Code de l'Environnement) correspondant à l'estimation des dépenses relatives aux mesures permettant de supprimer, de limiter ou compenser les inconvénients de l'installation sur l'environnement.

(Il faut relever que ces démarches sont unilatérales et peuvent se dérouler sans concertation puisque la phase **publique** ne démarre qu'au stade du dépôt de la demande et surtout de la mise en mouvement de **l'enquête publique**.)

Pour les ICPE, le texte d'application est l'article R.518-8 du Code de l'environnement, le contrôle du Juge relevant de d'une appréciation souveraine de le

situation de fait, s'agissant d'un contrôle complet puisque le Juge examine le contenu de l'étude d'impact. Le principe de proportionnalité s'impose en ce sens que l'étude être adaptée au projet sans se référer à des études générales.

L'étude de danger : cette étude est prescrite par les dispositions des articles R.512-6-7 et R.512-6-9 du Code. Il s'agit d'apprécier les dangers que peuvent présenter l'installation et les moyens de secours en cas d'éventuel sinistre. L'étude de danger peut être complétée par des études et vérifications spécifiques qui sont confiées à la demande du Préfet, qui peut l'exiger, à un expert indépendant choisi d'un commun accord entre le demandeur et le Préfet.

L'enquête publique « *de commodo et incommodo* » : prescrite par les articles R.512-14 et suivants du Code, cette enquête a pour objet et but d'inviter les tiers voisins, **municipalités**, à faire connaître leur opinion et le cas échéant leur opposition à l'ouverture éventuelle d'une usine en un lieu déterminé, il s'agit d'une formalité essentielle.

La loi n°83-630 du 12 juillet 1983 sur la démocratisation des enquêtes publiques est applicable aux installations classées, l'enquête doit par conséquent se dérouler dans le respect des conditions posées par le texte en ce qui concerne la publicité et l'information du public au besoin à l'organisation d'une réunion publique. L'enquête publique fait l'objet d'un arrêté préfectoral non susceptible de recours et d'un affichage à .porte de la Mairie de la commune intéressée et dans le voisinage de l'établissement projeté et le cas échéant dans le département voisin si l'installation est située à la limite de deux circonscriptions municipales.

Les dispositions de l'article R.512-14, s'agissant des dispositions réglementaires, renvoient au chapitre III du titre II du livre 1<sup>er</sup> et précisent que le Préfet a l'obligation de communiquer au Président du Tribunal Administratif la demande de mise en œuvre de l'enquête publique et parallèlement il saisit l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement (Art. L.122-1) et informe le demandeur de l'ensemble de ces saisines. Les résumés non techniques sont publiés sur le site Internet de la Préfecture par référence à l'article R.123-11.

Le délai d'affichage et les modalités de ce dernier par référence à la nomenclature, constituent les conditions de fond susceptibles de vicier la procédure d'autorisation.

Le commissaire enquêteur procède à l'enquête publique selon les modalités prévues par les textes, l'organisation d'une réunion publique d'information n'étant pas

obligatoire.

Son avis est consultatif en ce sens que le Préfet n'est pas lié par ce dernier s'agissant d'un avis personnel qui peut être en totale contradiction avec les différentes remarques / doléances qui ont été recueillies par le commissaire enquêteur au cours de l'enquête publique.

A l'issue de la procédure d'enquête publique, le préfet délivre, ou le délivre pas, l'autorisation d'exploitation Il s'agit d'une décision administrative qui ouvre un délai de recours de deux mois.

Le projet d'arrêté préfectoral est adressé à l'industriel concerné au visa de l'article R.512-25 du Code qui lui permet de le discuter devant le Préfet.

À l'issue de la procédure, l'autorisation est accordée ou refusée et fait l'objet d'un arrêté préfectoral individuel.

L'arrêté préfectoral d'autorisation constitue non seulement le **permis d'exploitation** mais aussi le cahier des charges de fonctionnement de l'entreprise concernée. L'autorisation est par conséquent assortie de prescriptions techniques détaillées, adaptées à l'industrie en cause et ayant pour objet de permettre un fonctionnement sans nuisance pour l'environnement.

Il existe parallèlement une procédure concernant : les installations soumises au régime de la déclaration (seconde classe) et les installations soumises au régime de l'enregistrement (ordonnance du 11 juin 2009) relevant de l'article L.512-7 du code.

Le régime de l'enregistrement relève d'un régime intermédiaire d'autorisation simplifiée, l'autorisation du Préfet étant assortie de prescription générale standardisée définie sur le plan national par le Ministre et par catégorie d'activité.

Le public est informé par affichage, mise en ligne et insertion dans la presse locale deux semaines au moins avant une consultation publique. Le dossier est disponible en Mairie pendant 4 semaines et le public peut concilier des observations sur un registre transmis au Préfet.

En revanche, les installations relevant du régime de la déclaration sont soumises à un régime de liberté surveillée et ne peuvent en aucun cas être interdites ou soumises à un agrément.



## ANNEXE 4

### ÉLABORATION DES PLANS DÉPARTEMENTAUX D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS

Les Plans Départementaux ou interdépartementaux d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés (PDED) définissent, dans les limites territoriales qu'ils précisent, les conditions dans lesquelles doit être réalisée l'élimination des déchets ménagers et assimilés. L'objectif de ces PDED est d'orienter et de coordonner l'ensemble des actions devant être menées par les pouvoirs publics d'une part et les organismes privés d'autre part, pour concrétiser les orientations précisées par la loi du 13 juillet 1992 en matière d'élimination des ordures ménagères. La mise en place des PDED est introduite par la loi du 15 juillet 1975 et rendue obligatoire par celle du 13 juillet 1992. Leurs conditions d'élaboration et de suivi sont précisées dans le décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996 qui abroge le décret n° 93-139 du 3 février 1993. La circulaire du 28 avril 1998 présente quant à elle l'Etat d'avancement de ces plans et fixe de nouvelles orientations. La directive européenne n° 2001/42/CE du 27 juin 2001 et sa transposition en droit français par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 imposent une évaluation environnementale des plans. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales confie aux départements la compétence d'élaboration et de révision du plan. La circulaire de la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable du 12 avril 2006 précise quant à elle les nouvelles dispositions des plans.

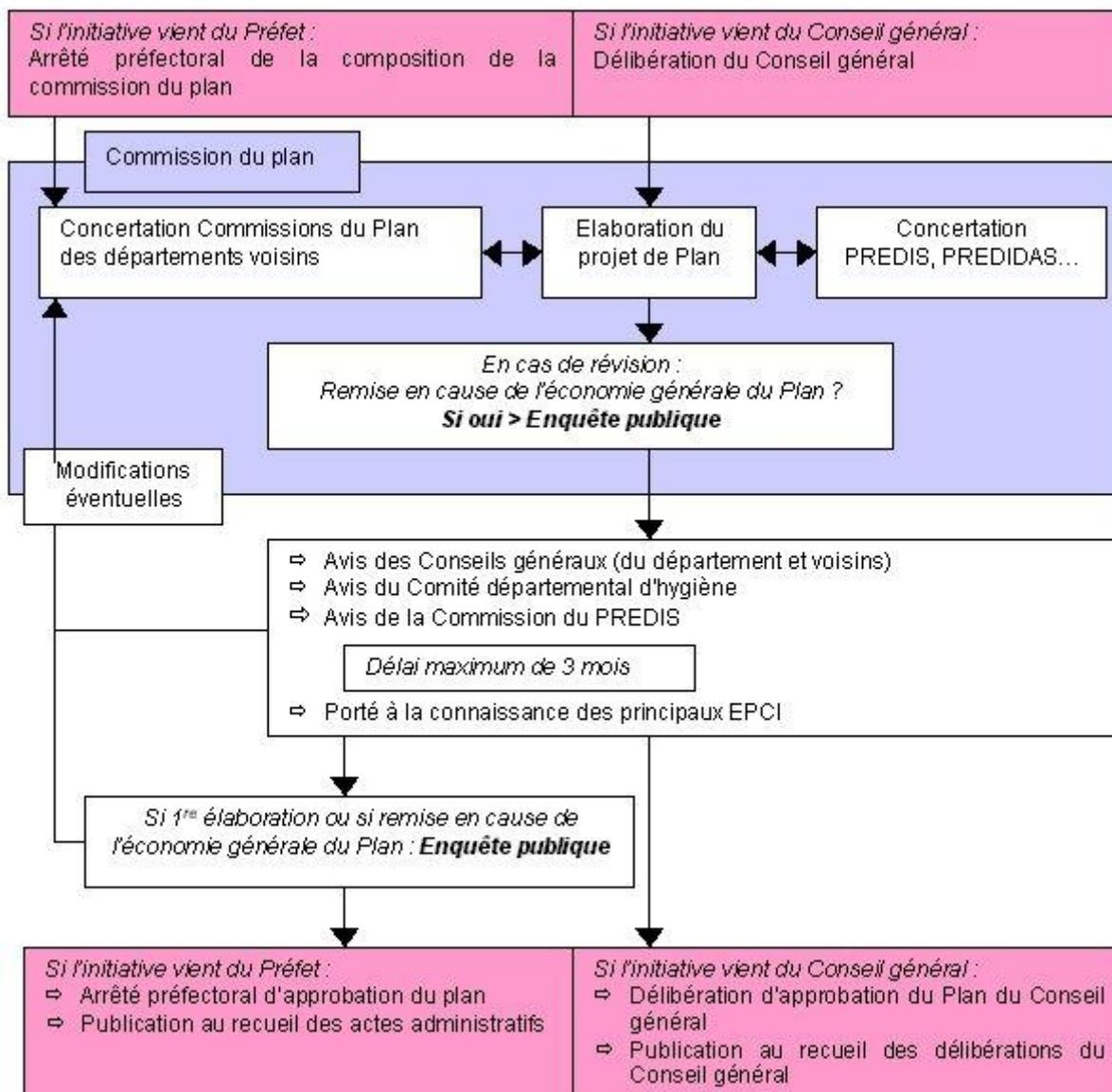
Les PDED doivent :

- contenir les mesures recommandées pour prévenir l'augmentation de la production de déchets ménagers et assimilés ;
- établir un inventaire prospectif, à 5 et 10 ans, des quantités de déchets à éliminer, selon leur nature et leur origine ;
- fixer les proportions de déchets qui seront valorisés (par réemploi, recyclage, obtention de matière réutilisable, obtention d'énergie), détruits ou stockés ;
- énumérer les solutions retenues pour l'élimination des déchets d'emballages ménagers et indiquer les diverses mesures requises pour respecter les objectifs nationaux ;
- recenser les installations d'élimination existantes ;
- énumérer les grandes orientations en matière d'implantation de nouveaux équipements (descriptif de l'installation et localisation envisagée).

Le projet de plan relève de l'initiative de l'Etat et son élaboration de la responsabilité des Préfets ou des Présidents des Conseils généraux. Il existe une particularité pour l'Ile-de-France, où c'est le Président du Conseil régional qui exerce les responsabilités d'initiative et de responsabilité du projet de plan. Ce sont eux qui définissent la zone d'application du plan, en tenant compte des dispositions prises par les communes et les coopérations intercommunales. Le cadre géographique est a priori le département à l'exception de l'Ile-de-France et de son statut particulier. S'il existe cependant des coopérations intercommunales de part et d'autre des limites départementales, un plan interdépartemental peut être prévu. Ce sont les communes qui, responsables de l'élimination des déchets ménagers et assimilés, doivent mettre en oeuvre le plan et en financer l'application.

Le PDED doit prendre en compte les déchets municipaux et ceux qui, collectés ou non par les communes, peuvent relever de par leur nature, des mêmes installations de traitement. Dans une optique d'optimisation, le plan peut également considérer d'autres déchets tels que les déchets industriels banals (D.I.B.).

Le décret du 3 février 1993 fixe le délai d'établissement du plan, ainsi que les modalités de révision (au plus tard dix ans après approbation). Ainsi, à la date du 3 février 1996, chaque département devait avoir arrêté un plan départemental d'élimination des déchets ménagers. La circulaire du 28 avril 1998 constate que près de 70 plans ont été approuvés, les autres étant en cours d'élaboration ou d'approbation (on constate qu'il faut en général plus de 2 ans pour élaborer ou modifier son PDED). Cette circulaire fixe également de nouvelles orientations en intégrant davantage de valorisation matière et organique par rapport aux prévisions des plans actuels. En octobre 2000, sur 102 départements et collectivités territoriales, 85 plans ont été publiés (dont 1 plan interdépartemental, entre l'Ardèche et la Drôme), 7 plans ont été annulés et 9 départements n'en ont jamais eu (Source : ADEME, 2000). Au 30 juin 2005, après la décentralisation des PEDMA, l'Etat achève la procédure d'élaboration d'un plan dans 14 départements (Source : ADEME 2005). Les modalités de révision d'un plan prennent en compte l'obligation d'une évaluation environnementale qui accompagne désormais la révision (démarche concomitante et document distinct).



Procédure de révision des plans départementaux  
d'élimination des déchets ménagers et assimilés hors évaluation environnementale  
(Source : ADEME)

## VII. BIBLIOGRAPHIE

Anonyme, *"Dictionnaire Permanent Environnement Nuisances : acteurs, principes, outils"*, 2013, Ed. Législatives,

Anonyme "Les perceptions sociales et pratiques environnementales des Français 1995 à 2011" Revue du Commissariat Général au Développement Durable d'octobre 2011 intitulé

Anonyme, *"L'implantation du centre de stockage des déchets – analyse des ressorts de l'opposition"* CREDOC  
[http://www.credoc.fr/pdf/Sou/Synthese-Etude\\_EPP\\_Sita.pdf](http://www.credoc.fr/pdf/Sou/Synthese-Etude_EPP_Sita.pdf) 2009 p.1-7

Anonyme, TFUE (Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne) Article 296, 1958

BAUER Alain. *"La criminalité en France"*, rapport de l'ONDR, CNRS Ed.2010

BERNARD Dominique

DE SADELEER N. *"Environnement et marché intérieur"*, Éd. de l'Université de Bruxelles, 2010

DZIEDZICKI Jean-Marc "Les expériences de médiation à l'étranger et les enseignements pour la France" – Actes du colloque de L'AFITE 2008 – p43-48.

GRANDJEAN Philippe *"L'expérience d'un médiateur"* Gazette du Palais – 1996, p.961-964

GUIHAL André, *"La conciliation et la Médiation Administrative"* Gazette du palais – 1996, p.954-960

GUIHENEUF Pierre-Yves, "spécificité et enjeux des dispositifs de médiation environnementale territoriale " Actes du colloque de l'AFITE – octobre 2008, p.32

HEERS Mireille *"La conciliation par le juge administratif et ses déboires"* Gazette du Palais – 14 mai 1996, p.478-480

JACQUE Jean-Paul *"Le droit à une bonne administration dans la charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne"* Revue française d'administration publique N°137-138, 2011, p.79-83

JARROSSON Charles *"La médiation – une nouvelle approche pour le règlement des différends commerciaux et administratifs des entreprises"* Gazette du Palais – 22 août 1996, p.951-953

KIRAT Thierry MELOT Romain « *du réalisme dans l'analyse économique des conflits d'usage : les enseignements de l'étude du contentieux dans 3 départements français (Isère, Loire Atlantique, Seine Maritime)* », Développement durable de territoire dossier 7 / 2006  
HTTP : // développementdurable.revues.org/2574 ; DOI : 10.4000/ développement durable .2574

Corinne Lepage "Table ronde" Actes du colloque de l'AFITE – octobre 2008, p.68-71

MERAD Myriam – CARRIOT Paul *"Médiation et concertation environnementales – un accompagnement à la pratique"* – juillet 2013

MONDELLO Gérard *"Risque industriel et réglementation : aux frontières de l'analyse économique et juridique"* Annales des Mines, mai 2003, p.30-37

NOGUER Sylvie *"Médiation environnementale : contexte et application"* Actes du colloque de l'AFITE – octobre 2008, p.21-29

Revue des Deux Mondes N° X, 2012, p.

MORINEAU Jacqueline « *l'esprit de la médiation* » édition ERES collection « trajet » 2010

VALETTE Bernard *"Quelles perspectives pour la médiation administrative"* Petites affiches – 13 juillet 1999, N°138, p12-17 – actes du colloque *"La médiation comme mode de règlement des conflits dans la vie des affaires"*

## VIII. INDEX

- "MARL ou MARC", **24**
- AFITE, **29**
- capacité, **45**
- Charte de l'environnement, 4, 9, 16, **48**
- CNDP, **19**
- collèges, **45**
- colloque d'octobre 2008, **29**
- commissions de lois, **11**
- Complexité, 30**
- concertation, **18, 19, 20, 21, 23, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 48, 61**
- confiance, **30**
- conflits d'usage, 4
- conflits d'usage, **25**
- conservation des acquis, **34**
- Constitution de 1958, 9
- contentieux administratif, **14**
- contraintes du projet, **39**
- coût, **33**
- développement industriel, **36**
- droit communautaire « dérivé », 10
- droit défensif et offensif, 7**
- droit d'interaction, 7**
- droit préventif et curatif, 7**
- écoute, **28**
- élus locaux, **39**
- évaluation, **42**
- GRANDS PRINCIPES, **16**
- IPBM, **44**
- jurisprudence, **12**
- L'anticipation, **35**
- l'expertise, **32, 35**
- lois, **11**
- L'organisation judiciaire, **13**
- médiation conventionnelle, **25**
- médiation de projet, **23**
- modes de coopération, **40**
- multiplicité des acteurs, **32**
- NIMBY, 26, 27, 32**
- obstacles à la médiation, **32**
- opérateurs, **28**
- proportionnalité, **33**
- qualification juridique, **22**
- reformulation, **43**
- Régime juridique des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, **20, 48**
- règlements, 12
- représentativité, **33**
- RFF, **31**
- rôle de l'administration, **29**
- Schéma organisationnel, **44**
- sources, 8
- transparence, **19, 29, 36, 38**
- transposition, **10**
- valeurs, 8
- vulnérabilité, **42**