

L'exemple de la juridiction administrative française

La spécialisation
environnementale

EUFJE
Annual Conference 2018 Sofia

Au niveau de l'exécutif

- Environnement vs Equipement
 - Création en 1971 d'un ministère chargé de l'écologie et de l'environnement.
 - Il coexiste avec le puissant ministère des transports et de l'équipement
- Ecologie + Développement durable
 - 2007: fusion de ces « portefeuilles » ministériels
- Le « Grand ministère »
 - 2012: ajout de l'énergie puis de la Mer...

Le ministère aujourd'hui

- Ministère de la Transition écologique et solidaire
 - direction générale de l'énergie et du climat
 - direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
 - direction générale de l'aviation civile
 - direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
 - direction générale de la prévention des risques
- ... auxquelles s'ajoutent les services d'inspection et le « Conseil général de l'environnement et du développement durable », qui a notamment pour fonction d'assurer les missions d'autorité environnementale

Le code de l'environnement

- Regroupe l'ensemble des législations environnementales :
 - Milieux physiques (eau, air)
 - Espaces naturels (parcs et réserves, sites classés, protection du littoral...)
 - Patrimoine naturel (protection des espèces, chasse, pêche en eau douce...)
 - Prévention des pollutions, risques et nuisances (installations classées pour la protection de l'environnement, OGM, déchets, risques naturels, installations nucléaires...)
- Coexiste avec d'autres codes à dimension environnementale : code des transports, code de l'énergie, code rural, code de l'urbanisme...

Une multitude de polices environnementales spéciales

- Un grand nombre de législations particulières comporte un régime de police administrative (autorisation, dérogation, déclaration...): au moins une quinzaine de régimes spécifiques
 - Autorisation pour l'émission de gaz à effet de serre,
 - Dérogation aux interdictions pour la conservation d'habitats naturels et espèces
 - Agrément pour le traitement de déchets
 - Autorisation Installation nucléaire de base
 - ...
- Regroupées en 2017 dans une « autorisation environnementale », qui les agrègent autour de deux autorisations pilotes:
 - l'autorisation Installation classée
 - l'autorisation Police de l'eau

Des procédures environnementales appliquées dans d'autres législations

- Le code de l'environnement définit le régime de l'étude d'impact (évaluation environnementale) et de la participation du public (concertation préalable, enquête publique).
- Ces procédures s'appliquent dans de multiples domaines:
 - droit de l'urbanisme
 - droit de l'énergie
 - mais aussi Code de l'expropriation pour utilité publique...
- Avec la volonté de développer une approche « projet »:
 - étude d'impact réalisée à l'occasion de la première autorisation, complétée ensuite si nécessaire
 - enquête publique commune, ou complémentaire...

Tout ceci pour dire...

- L'environnement est partout !
 - Le juge du permis de construire, du projet d'aménagement, de l'énergie... y touche nécessairement, principalement à travers les obligations d'évaluation des incidences du projet et de participation du public
 - Le juge (administratif) de l'environnement est celui qui statue sur les litiges résultant de l'application du code de l'environnement
 - Pour l'essentiel, ce sont des recours relatifs aux polices administratives spéciales prévues par le code (refus d'autorisation, mesures imposées aux exploitants, recours des tiers...)
 - Moins nombreux mais structurants, les litiges contre les actes réglementaires (notamment décrets définissant l'application des lois environnementales, ou des directives du droit de l'UE)
 - Egalement, des litiges en responsabilité contre les personnes publiques
- ... compétence du juge administratif qui coexiste avec la compétence du juge pénal et du juge civil.

Un juge de l'environnement... à temps partiel

- D'un point de vue organique, dans une certaine mesure...
 - Au niveau des tribunaux (42) : la matière « environnement » est affectée à une chambre déterminée, sans jamais être une compétence exclusive... parfois noyée parmi d'autres contentieux
 - Au niveau des cours (8)... idem
 - Au niveau du Conseil d'Etat : l'ensemble du contentieux est affecté et traité par la 6^{ème} chambre. Il représente environ 1/3 de son activité (estimation !)

Un office spécialisé

- La police de l'environnement relève d'un contentieux dit « de pleine juridiction » qui donne de larges pouvoirs au juge
 - Saisi d'un recours relatif à une autorisation (délivrance ou refus):
 - le juge applique les règles de fond en vigueur à la date à laquelle il statue, au vu de la situation de fait à cette même date
 - il peut corriger voir délivrer l'autorisation, parfois à titre temporaire
 - même si, évidemment, la régularité de la procédure est appréciée au regard des règles applicables à la date de la décision attaquée
- ... le juge du plein contentieux environnemental est donc un juge de la légalité interne « glissante » de la décision administrative, c'est à dire de la légalité de la décision prise par l'administration dans le passé, projetée au vu de la situation actuelle
- ... sachant que l'administration a elle-même l'obligation d'adapter l'autorisation au fil du temps, par des décisions complémentaires (par ex., prise en compte d'une nouvelle réglementation ou d'une situation de fait changée ou non prévue)

Le fondement...

- Pas de droit acquis en matière environnementale: l'exploitant ne peut se prévaloir de son autorisation en cours pour échapper à une réglementation nouvelle
- Nécessité de statuer rapidement sur la situation (risque, pollution...) mais également sur les droits de l'exploitant (nécessités économiques et sociales)
- Domine donc l'idée de faire prévaloir « l'ordre public environnemental »... tout en ménageant les autres intérêts en jeu

Le juge, pilote de la régularisation de l'autorisation environnementale

- C'est le développement récent d'un pouvoir de régularisation, inspiré du droit de l'urbanisme.
- « lorsqu'il constate un vice qui entache la légalité de la décision [autorisation environnementale] mais qui peut être régularisé par une décision modificative, [il appartient au juge de] rendre un jugement avant dire droit par lequel il fixe un délai pour cette régularisation et sursoit à statuer sur le recours dont il est saisi. Le juge peut préciser, par son jugement avant dire droit, les modalités de cette régularisation (...) Cette régularisation implique l'intervention d'une décision complémentaire [de l'administration] qui corrige le vice dont est entachée la décision attaquée. S'il constate que la régularisation a été effectuée, le juge rejette le recours dont il est saisi. »
(Conseil d'Etat, Avis Novissen, 22 mars 2018)

Conclusion

- Une spécialisation relative des juges statuant en droit de l'environnement
- Mais une spécificité très forte de l'office du juge de l'autorisation environnementale
- ... ce qui exige un important effort d'adaptation!
- ... mais recoupe une tendance forte de convergence du recours de l'annulation et du recours de plein contentieux en droit administratif français.

