

# **Conflits environnementaux et gestion des espaces**

Modalités de recours au tribunal, pratiques administratives et logiques d'acteurs  
entre environnement et aménagement.

**Octobre 2008**

**Responsable scientifique: Romain MELOT (INRA, UMR SADAPT)**

**Participants à la recherche: Anne CADORET (Univ. Dijon), Philippe JEANNEAUX (INRA-CEMAGREF), Thierry KIRAT (CNRS), Hai Vu PHAM (INRA), SABAU Clovis (INRA-CEMAGREF).**

*Le présent document constitue le rapport scientifique d'une recherche réalisée avec le soutien du GIP Mission de recherche Droit et Justice (convention de recherche n°26-10-09-20). Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord de la Mission*



# Sommaire

## Introduction

Partie 1. Le contentieux de l'environnement traité par les tribunaux administratifs : analyse d'une année de décisions en France.

Partie 2. Conflits environnementaux et gestion des espaces dans la région capitale. Les enseignements de l'analyse du contentieux traité par les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat à partir du cas de l'Ile-de-France.

Partie 3.

Les conflits environnementaux dans le contentieux civil et pénal : étude à partir des affaires localisées dans le département du Puy-de-Dôme

Partie 4. Conflits environnementaux et pratiques administratives d'incrimination: le cas du constat des infractions à l'environnement sur le littoral languedocien.

## Conclusion

## Liste des annexes

Annexe 1. Structure de la base de donnée de l'échantillon des affaires traitées par les tribunaux administratifs.

Annexe 2. Listes des textes visés dans l'échantillon des affaires traitées par les tribunaux administratifs.

Annexe 3. Références bibliographiques.



## **Remerciements**

Nos remerciements vont à la Mission de Recherche Droit et Justice pour son soutien apporté tout au long de l'enquête.

Nous remercions les présidents des juridictions qui nous ont accueilli (tribunaux administratifs d'Amiens, Rennes, Nantes, Chalons en Champagne, Poitiers, Melun, Lille, Versailles), pour la réalisation de test d'interrogation sur le système de gestion des requêtes (skipper), ainsi que les greffiers en chef et documentalistes de ces mêmes juridictions.



# Introduction

## Les conflits environnementaux: un objet d'étude pour les sciences sociales

Les conflits environnementaux sont devenus l'objet d'un nombre important de travaux issus des différentes disciplines des sciences sociales, si l'on s'en tient simplement au cadre des recherches menées en France. La production scientifique française sur la thématique des conflits d'usage des espaces et des conflits environnementaux, telle qu'elle ressort des recensions bibliographiques (Caron, Rialland, 2001) ou d'ouvrages rassemblant des contributions sur le sujet (Melé, 2004; Kirat, Torre, 2008) montre la diversité des sujets abordés et des méthodes sollicitées. Il ressort de ces éléments de recension que de nombreux travaux (sociologiques, géographiques, économiques) sont centrés sur les acteurs des conflits, au travers d'entretiens, d'observations, d'analyse de périodiques ou de documents associatifs (pour un exemple de sociologie de l'action associative, cf. Barthélémy, Weber, 1993). Ces travaux peuvent s'appuyer sur des études quantitatives, comme lorsqu'il s'agit de mettre en évidence, sur une base géographique et statistique, des typologies dans l'apparition, la fréquence et la durée de certains conflits environnementaux - cf. les travaux s'appuyant sur le dépouillement de la presse associative (Charlier, 1999). D'autres s'intéressent aux arrangements informels ou institutionnels visant à régler ces conflits environnementaux par le biais d'analyses monographiques approfondies au niveau d'un territoire, de manière à saisir les logiques d'acteurs qui s'expriment en dehors, en marge, ou dans le prolongement du cadre administratif et judiciaire (Beuret, 2006).

L'analyse statistique des sources judiciaires, vise à s'intégrer dans ce champ d'étude des conflits environnementaux, en apportant des éclairages particuliers sur les formes de mobilisation des règles juridiques. Dans le champ de la sociologie du droit et des politiques publiques, les travaux de Pierre Lascoumes ont mis en évidence la gamme des différents outils juridiques mobilisés par des services administratifs pour gérer les risques industriels (pratiques transactionnelles, usage du procès-verbal comme instrument de pression en vue d'obtenir la régularisation et la remise en état). En s'appuyant à la fois sur l'analyse des formes de régulation administrative et des stratégies judiciaires, ils montrent la cohérence des logiques de négociation et de recours ciblé aux institutions judiciaires (Lascoumes, Joly-Sibuet, 1985; Lascoumes, 1994). Concernant les installations classées, les travaux de Laure Bonnaud ont inscrit dans une perspective historique (la mise en place de l'inspection des installations classées) l'évolution des politiques publiques et des pratiques administratives de gestion des risques industriels (Bonnaud, 2005).

Sur le plan de l'étude statistique du contentieux en France, les principales études existantes, menées également autour de Pierre Lascoumes, portent principalement sur la structure des affaires pénales. Les travaux réalisés sur les données de la Chancellerie (base Natinff) ont permis d'aboutir à une typologie des situations contentieuses, dont la portée va bien au-delà du contentieux pénal. Sont distingués ainsi trois types de protections dont bénéficient les « intérêts environnementaux » : une protection « directe », étroitement liée à l'exercice d'un contrôle administratif technique de l'usage des ressources naturelles (pollutions, gestion de l'eau, parcs et réserves), une protection « implicite », qui, si elle ne porte pas directement sur ces ressources, renvoie à des activités réglementées, fortement encadrées par des structures associatives (chasse, pêche) ; enfin, une protection « indirecte », laquelle, par le biais de procédures administratives d'autorisation, doit « concilier des intérêts divergents, en matière d'aménagement, de développement économique et social, de protection de la qualité de la vie et des milieux naturels,

sans que la part respective de chaque objectif soit précisément déterminée » (Lascoumes, Timbart, 1993). Sous cette dernière catégorie, qui représente près du tiers des condamnations, sont agrégées entre autres les infractions aux dispositifs régissant les installations classées ainsi que les règles d'urbanisme et d'aménagement. Une autre recherche menée dans les années 1980 par P. Lascoumes et E. Joly-Sibuet sur un corpus de dossiers issus du parquet de Pontoise (Lascoumes, Joly-Sibuet, 1993) aboutit à des résultats convergents avec une étude plus récente sur les parquets d'Ile-de-France (Ruelland, 2004): selon ces études locales, le contentieux répressif en matière d'environnement, structurellement marginal, est à la fois caractérisé, au niveau des filières pénales, par un taux d'affaires poursuivables relativement important (identification des auteurs aisée) et un taux de réponse pénale particulièrement bas (faiblesse des condamnations, recours important aux mesures alternatives). Les analyses menées récemment dans le cadre d'un rapport interministériel ont confirmé les conclusions de ses travaux sociologiques en soulignant, sur la base des statistiques du ministère de l'intérieur (infractions constatées) et du ministère de la justice (base Natinf) le caractère structurellement marginal (avec une tendance à la baisse dans les dernières années) de la répression des atteintes l'environnement (Min. Intérieur, 2005).

### **Un contentieux mal connu sur le plan statistique: le contentieux administratif de l'environnement**

A l'exception de quelques rares études ciblées sur des acteurs associatifs particuliers (Leost, 1998), les recherches statistiques entreprises sur la base de sources issues des juridictions administratives sont à peu près inexistantes en matière de contentieux de l'environnement. C'est à partir de ce constat qu'est né le projet du présent programme de recherche, dont l'ambition est d'apporter, entre autres, un éclairage particulier sur les formes de recours au tribunal dans le cadre du contentieux administratif. Ce projet s'inscrit dans la lignée des travaux soucieux de proposer une évaluation empirique et statistique du recours au droit et à la justice, en s'appuyant sur la contribution de différentes disciplines des sciences sociales: sociologie, économie et géographie sont ainsi représentées dans les approches exposées ici. Sur le plan méthodologique, la recherche que nous avons menée a pu s'appuyer sur les progrès récents qu'a connue l'analyse empirique du contentieux administratif, dans le cadre d'enquêtes de sciences sociales soutenues par la Mission de recherche Droit et justice, qu'il s'agisse de l'analyse des logiques propres aux "usagers" du tribunal (Contamin, Saada, Spire, Weidenfeld, 2007) ou de l'étude statistique du profil des demandes enregistrées par les tribunaux administratifs (Barré, Aubusson de Cavarlay, Zimolag, 2006). Devenus des références en la matière, ces travaux permettent d'appréhender sous un jour nouveau les possibilités d'analyse offertes par les sciences sociales sur cette question.

Pour explorer les formes de mobilisation de la justice administrative, nous avons suivi deux voies qui nous sont apparues complémentaires. La première a consisté à nous focaliser sur le contentieux de l'environnement en tant que tel, suivant une définition inspirée par la nomenclature des affaires administratives (cf. précisions méthodologiques en introduction de la partie 1) (Romain Melot et Hai Vu Pham). La seconde envisage au contraire le contentieux de l'environnement au sein du cadre plus général des actions contentieuses relevant d'enjeux de gestion de l'espace et du territoire (urbanisme, utilité publique, domaine public, travaux publics) (Hai Vu Pham et Thierry Kirat). Ces deux approches, qui renvoient aux deux premières parties du rapport, sont complémentaires au sens où elles varient le cadre d'observation (national dans le premier cas, régional dans le second), sa durée (une coupe temporelle sur une année dans le premier cas, une analyse sur deux décennies dans le second), et le niveau de juridiction étudié (les tribunaux administratifs dans le premier cas, les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat, dans le second).

A côté de ses analyses portant sur le contentieux administratif, deux éclairages différents sont apportés sur les conflits environnementaux. Le premier consiste en une approche



localisée (affaires issues du département du Puy-de-Dôme) de l'activité des juridictions judiciaires pour proposer des éléments statistiques d'évaluation du contentieux civil et pénal (Philippe Jeanneaux et Clovis Sabau). Une seconde étude monographique, s'appuyant sur une méthodologie géographique, s'intéresse non pas aux modalités de recours au tribunal, mais aux pratiques administratives de gestion des infractions environnementales à partir d'une enquête approfondie sur un terrain riche en conflits environnementaux: le littoral languedocien (Anne Cadoret). Cette diversité des approches proposées, sur le plan des méthodologies sollicitées, des situations juridiques enquêtées (recours au tribunal, activité administrative), des niveaux de juridiction étudiées, ou des échelles d'analyse (nationale ou locale) a pour but de rendre compte de la complexité des logiques d'acteurs et des formes d'usage des règles de droit dans une situation où la protection de l'environnement et du cadre de vie est en jeu.



## **Partie 1. Le contentieux de l'environnement traité par les tribunaux administratifs : analyse d'une année de décisions en France.**

**Romain MELOT (INRA-SADAPT), Hai Vu PHAM (INRA-SADAPT)**



## Introduction

La définition que nous avons retenue du “contentieux de l'environnement” est celle adoptée par la nomenclature des affaires administratives, utilisée par le système de gestion informatisé des requêtes dans les tribunaux administratifs (“skipper”). Cette nomenclature distingue sous la rubrique “environnement” les sous-rubriques suivantes: installations classées, mines et carrières, lutte contre la pollution (les affaires de ces deux dernières rubriques relevant pour la plupart de la législation des installations classées), gestion de l'eau, gestion de la faune et de la flore<sup>1</sup>, affichage (ainsi qu'une sous-rubrique “divers”, comme pour chaque poste de la nomenclature). A la différence du répertoire utilisé pour la classification des décisions du Conseil d'Etat, lequel suit une logique *jurisprudentielle* en organisant les affaires en fonction de notions juridiques, la nomenclature des tribunaux administratifs organise les affaires suivant une logique *contentieuse*, en fonction de l'objet de la demande, et par conséquent, du type de décision attaquée<sup>2</sup>. On pourrait formuler la définition du contentieux de l'environnement adoptée par la nomenclature des tribunaux administratifs de la manière suivante: relève du contentieux de l'environnement les demandes mettant en cause une décision prise sur le fondement du code de l'environnement. Cette définition écarte du champ du “contentieux environnemental” 1) les décisions s'appuyant sur des dispositions du code de l'environnement, mais seulement au titre de la légalité externe (procédures d'enquête publique, d'étude d'impact... applicables à différentes législations); 3) les décisions relevant à titre général d'autres législations, mais pouvant viser des dispositions spécifiques du code de l'environnement (par exemple, les affaires relevant du contentieux de l'urbanisme littoral, lesquelles peuvent se référer à certaines dispositions de la loi littoral codifiées dans le code de l'environnement).

Il s'agit par conséquent d'une définition *restreinte* du contentieux de l'environnement, dans la mesure où seul le critère de la base légale des décisions est retenue, à l'exclusion de critères plus larges, comme le rapport qu'entreprendraient les décisions attaquées avec des problématiques et enjeux environnementaux. A ce titre, de nombreuses catégories de décisions relevant des législations de l'urbanisme (délibérations des conseils municipaux relatives aux documents d'urbanisme, autorisations d'occupation du sol délivrées par le maire ou l'Etat), des collectivités locales (mesures de police du maire relatives à des questions de salubrité et de santé publique), de l'expropriation pour cause d'utilité publique (déclarations d'utilité publique), ou encore du droit rural (aménagement rural) mettent en scène de manière flagrante des intérêts environnementaux. Une tentative d'analyse empirique et statistique des modalités de recours au tribunal suivant cette définition *élargie* du contentieux environnemental est l'objet de l'étude présentée dans la seconde partie de ce rapport, à partir du cas de la région Ile-de-France.

L'étude du CNRS réalisée en 2005 d'après la base de données statistiques des tribunaux administratifs indique que le contentieux correspondant à cette définition restreinte, c'est-à-dire au poste 14 de la nomenclature des affaires administratives (poste “environnement”) représentait, avec 1267 affaires enregistrées par les greffes en 2004, à peine 1% du total des requêtes enregistrées

1 Nous avons repris le plan de la nomenclature, à l'exception de la rubrique “chasse”, que la nomenclature classe sous la rubrique “Agriculture”, et que nous avons intégré à la sous-rubrique “Faune et flore” de la rubrique “Environnement”. Ce choix est justifié par le fait que les activités de chasse sont régies par les dispositions du code de l'environnement relatives à la gestion de la faune et de la flore.

2 Le “Plan de classement des affaires administratives” comprend ainsi, sous la rubrique générale “Nature et environnement”, une sous-rubrique “Enquêtes publiques préalables aux travaux susceptibles d'affecter l'environnement”. Or, les dispositions de la loi Bouchardeau sont applicables à des catégories d'affaires relevant de législations et de situations d'action contentieuse différentes, que la nomenclature des tribunaux administratifs classe dans des rubriques distinctes (déclarations d'utilité publique, autorisations d'installations classées). Sur la différence entre contentieux et jurisprudence et les implications de cette distinction conceptuelle sur l'organisation des systèmes statistiques, cf. Serverin (1985).

(0,81% exactement). Ce poids modeste s'explique par le fait, comme nous le verrons plus loin, que le contentieux de l'environnement est en grande partie un contentieux de “professionnels”, lié l'exercice d'une activité litigieuse ciblée (installations classées), par opposition à des contentieux de “profanes”, comme le contentieux de l'urbanisme, susceptibles de concerner un spectre plus large de requérants. Le contentieux de l'environnement est également une des rares catégories d'affaires du contentieux administratif en baisse (-5,9% de demandes enregistrées en moins entre 1999 et 2004).

La répartition des catégories d'affaires du contentieux administratif met clairement en évidence le fait que l'activité des juridictions en la matière est en grande partie absorbée par les demandes relatives à la législation des installations classées. Le rapport du CNRS montre ainsi qu'environ 45 % des requêtes enregistrées en 2004 relevaient de la rubrique “installations classées” ou “mines et carrières” (Barré, Aubusson, Zimolag, 2006). Par conséquent, nous avons fait le choix méthodologique de ne proposer une analyse statistique approfondie que pour cette catégorie d'affaires, réservant une analyse moins détaillée pour les autres situations de recours contentieux. Cette analyse approfondie a consisté à appliquer aux textes des décisions une grille de codage de 40 variables. Ces variables renvoient à des informations sur la nature des décisions administratives contestées, sur le profil des parties et des activités en cause, sur les moyens juridiques développés par ces parties et leur appréciation par les magistrats.

La méthode utilisée pour la présente étude est celle de l'analyse statistique de décisions (analyse quantitative effectuée sans enregistrement de données à caractère personnel). L'échantillon d'affaires étudié a été constitué via l'interrogation en texte intégral de la base documentaire des juridictions administratives<sup>3</sup>. Pour constituer cet échantillon, un corpus de décisions comprenant les mots-clefs « code de l'environnement » a d'abord été constitué, puis a fait l'objet d'un tri détaillé pour écarter les occurrences non pertinentes<sup>4</sup>. L'étude statistique approfondie s'est limitée aux jugements (qui correspondent, en règle générale, aux décisions statuant sur le fond de l'affaire, et rendues de manière collégiale). Sur la période retenue pour l'étude (jugements dont la date de lecture se situe entre le 1er janvier et le 31 décembre 2006), l'échantillon analysé est constitué de 533 jugements<sup>5</sup>. Afin de ne pas fausser certains résultats de l'analyse, nous avons isolé de cet

---

3 Le Fonds d'archives des tribunaux administratifs, pour la consultation duquel une autorisation d'accès temporaire a été sollicitée, recense depuis 2004 en texte intégral et de manière exhaustive les jugements des tribunaux administratifs. Les décisions prises par ordonnance n'étant pas systématiquement transmises par les juridictions à destination de ce fond, elles ont été exclues du corpus. Cette exclusion a entraîné également, par souci de cohérence, celle de l'ensemble des jugements prononcés dans les situations où le recours à l'ordonnance est possible : référés, cas désignés par les articles R.222-1 et R.351-6 du code de justice administrative (soit, de manière générale, les affaires pour lesquelles il existe une présomption de non complexité et qui se terminent par une décision ne statuant pas sur le fond: désistement, irrecevabilité, affaires pour lesquelles il n'y a plus lieu de statuer...). Le recours au référé mériterait une étude spécifique (à partir du dépouillement de recueils de jugement dans les juridictions, en raison du manque d'exhaustivité de la base documentaire en la matière): en effet, d'après les chiffres indiqués par le rapport CNRS de 2006, le contentieux de l'environnement est marqué par un taux de recours au référé parmi les plus élevés du contentieux administratif (avec 27% de taux de référé contre 15% en moyenne ) (cf. Barré, Aubusson, Zimolag, 2006).

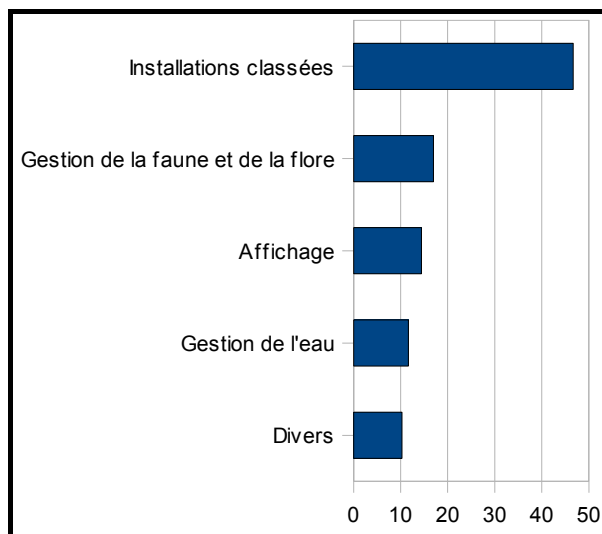
4 Un test empirique réalisé à l'aide du système de gestion Skipper auprès de six juridictions a montré que la méthode d'interrogation via ce mot-clef permettait d'identifier plus de 90% des affaires identifiées par la nomenclature sous la rubrique “environnement”, les quelques affaires restantes étant constituées essentiellement de jugements ne mentionnant pas le visa du code de l'environnement en raison de leur caractère spécifique (jugements déclarant la demande irrecevable).

5 Les publications statistiques du Conseil d'Etat ne proposent pas de données suffisamment précises pour évaluer le nombre d'affaires jugées annuellement par les tribunaux administratifs relevant du contentieux environnemental. On peut en revanche s'appuyer sur l'étude du CNRS (Barré, Aubusson, Zimolag, 2006) réalisée d'après la base de données statistiques des affaires entrantes, sachant que l'ordre de grandeur des affaires entrantes et sortantes est généralement comparable. Le chiffre indiqué est de 1267 requêtes enregistrées en 2004 par les tribunaux administratifs et relevant du poste 14 de la nomenclature “skipper” (“environnement”). Ce chiffre correspond à 42% des affaires de notre échantillon. Par conséquent, d'après cette estimation, environ 58% des affaires jugées le seraient par ordonnance, ce qui correspond effectivement aux proportions que nous avons observées dans les quelques juridictions où nous avons consulté les bases de données de dossiers.

échantillon 143 affaires relevant de séries de demandes formulées et jugées de manière identique, et dirigées contre des décisions de même nature sur un même territoire. Ces phénomènes de recours en série, souvent le reflet de stratégies collectives concertées, seront évoqués à propos de l'analyse des catégories d'affaires concernées. Ils concernent par exemple la gestion de l'eau (recours d'agriculteurs contre des décisions restreignant les prélèvements) ou l'instauration de zonages environnementaux (recours de communes contre un projet de zone "natura 2000").

**Catégories d'affaires de l'échantillon (nbre d'affaires et %).**

Catégorie d'affaires	Nbre d'affaires	%
Installations classées	168	46,7
Gestion de la faune et de la flore	61	16,9
Affichage	52	14,4
Gestion de l'eau	42	11,7
Divers	37	10,3





## **1.1. Un contentieux au centre de l'activité des juridictions : les installations classées**

**1.1.1. Le contentieux des installations classées resitué dans le contexte de l'action administrative**

**1.1.2. A la recherche du profil des recours: éléments d'analyse statistique**

**1.1.3. Les caractéristiques des requérants et des décisions attaquées**

**1.1.4. Décrire les registres d'argumentation: analyse des moyens soulevés par les parties**



### 1.1.1. Le contentieux des installations classées resitué dans le contexte de l'action administrative

La compréhension d'un phénomène comme le recours à la justice doit s'appuyer, autant faire que se peut, sur les données qui décrivent le contexte social et institutionnel qui en constitue la toile de fond. Dans le cas de la justice administrative, ce préalable semble plus aisé à satisfaire que dans d'autres domaines (sociologie pénale, sociologie du contentieux civil), dans la mesure où le contentieux trouve sa source dans des décisions et activités de l'administration. Or, ces dernières sont davantage susceptibles de faire l'objet d'enregistrement que, par exemple, les actes ou contrats de droit privé, et il sera plus facile, du point de vue méthodologique, de disposer d'éléments sur l'intensité du recours au tribunal en matière de contentieux de l'excès de pouvoir, qu'en matière de contentieux des contrats de droit privé<sup>6</sup>.

L'activité administrative relative à la réglementation et au contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement offre une illustration exemplaire de cette situation, dans la mesure où les données relatives à cette activité sont finement décrites par les services administratifs concernés. Le bilan annuel de l'inspection des installations classées nous informe ainsi sur la très forte hétérogénéité géographique (bien connue au demeurant) caractéristique de l'implantation des quelques 50 000 installations répertoriées au 1er janvier 2006<sup>7</sup>.

#### Tableau 1. Les dix départements comprenant le plus grand nombre d'installations classées.

Source des données: Bilan détaillé de l'inspection des installations classées (2006)

Départements	Nbre d'installations
Côtes-d'Armor	3154
Morbihan	3026
Finistère	2917
Ille-et-Vilaine	1798
Nord	1397
Vendée	1106
Maine-et-Loire	1087
Seine-saint-denis	1059
Loire-atlantique	985
Pas-de-Calais	966

6 Cf; Sur ce point, les réflexions, devenues classiques en sociologie du droit, d'Erhard Blankenburg (Blankenburg, 1994) et Lawrence Friedman (Friedman, 1989).

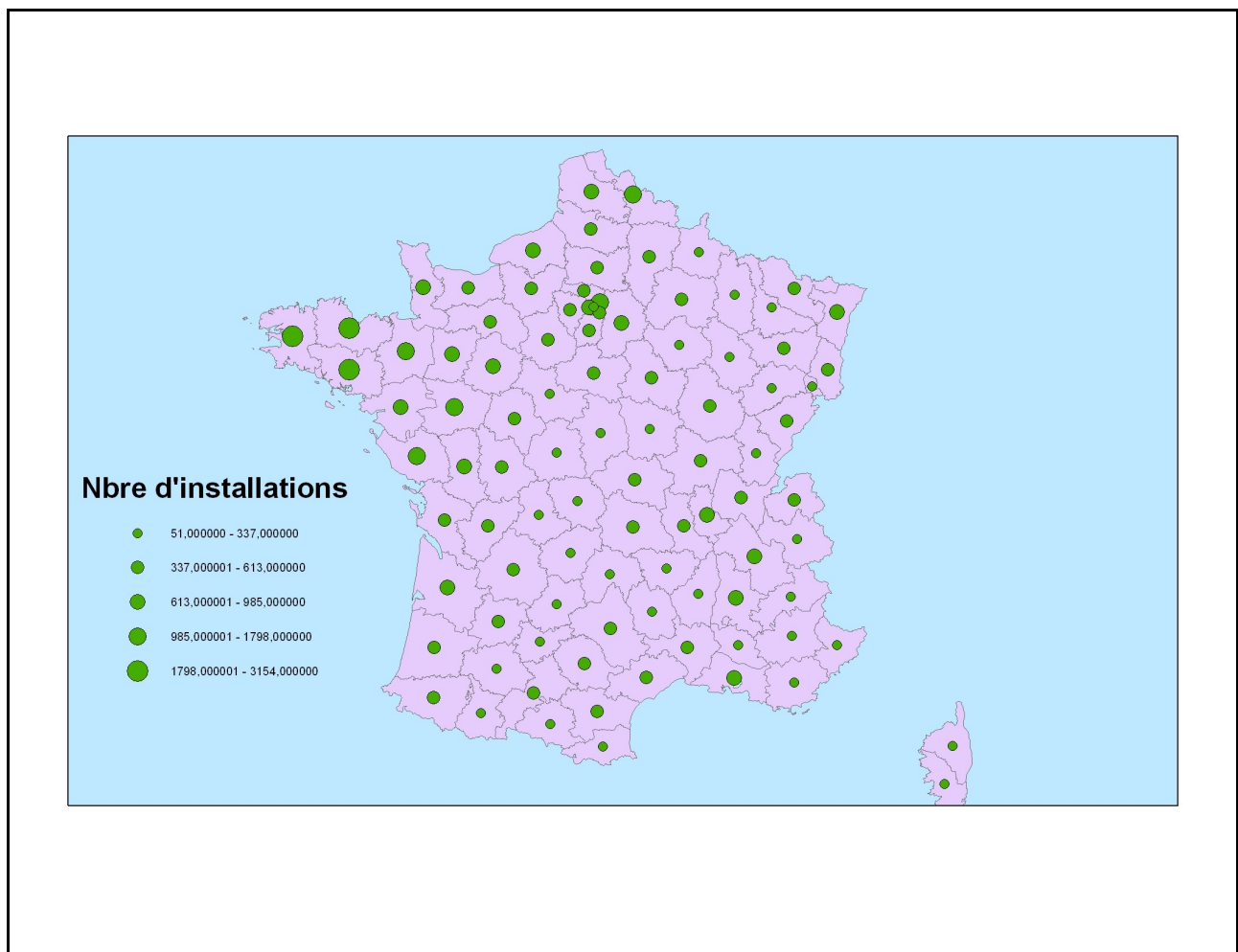
7 Nous avons choisi de nous appuyer sur la dernière édition disponible (au commencement de notre étude) de ce bilan, c'est-à-dire l'année 2006. La durée de traitement des requêtes variant d'une à trois années, il aurait été sans doute préférable de travailler sur plusieurs éditions, afin d'établir une moyenne des trois années précédant notre période d'étude (soit les années 2003, 2004 et 2005). Par souci de commodité, nous avons fait le choix de travailler sur les données d'une seule édition, faisant l'hypothèse (relativement plausible) d'une faible variation de ces données sur une période aussi courte.

Trois zones se détachent par une concentration particulière des implantations d'installations:

- les régions de l'ouest : la Bretagne, essentiellement, du fait des installations d'élevage (plus de 2000 dans les Côtes d'Armor – premier département pour les installations classées, toutes catégories confondues – et le Finistère, soit dix fois plus que la moyenne nationale). Mais on compte également, dans la liste des dix départements les plus fortement pourvus en installations, d'autres départements de l'ouest (Vendée, Maine-et-Loire, Loire-Atlantique).
- deux bassins industriels historiques:
  - . la région parisienne (en particulier, le département de Seine-Saint-Denis)
  - . les départements du nord.

### Carte 1. Répartition des installations classées par département

Source des données: Bilan détaillé de l'inspection des installations classées (2006)



On peut également adjoindre à ce groupe d'autres départements fortement industrialisés, qui figurent parmi les dix concentrations les plus fortes en installations classées, une fois faite abstraction des installations d'élevage : il s'agit des départements de la région industrielle de la vallée du Rhône (Rhône, Isère), la Seine-Maritime (en raison de ces installations industrialo-portuaires), la Gironde et le Bas-Rhin.

## Tableau 2. Les dix départements comprenant le plus grand nombre d'installations classées (hors installations d'élevage)

Source des données: Bilan détaillé de l'inspection des installations classées (2006)

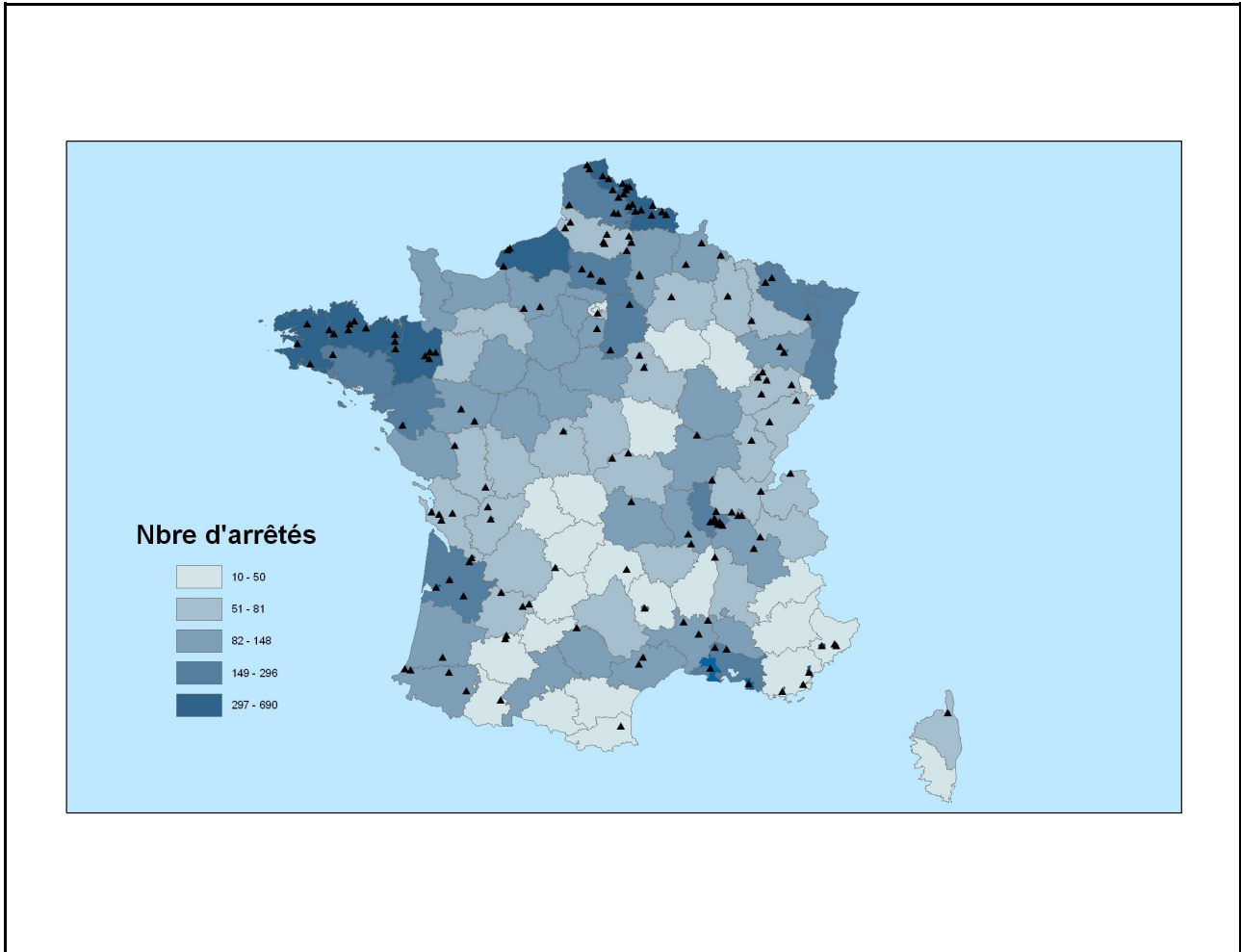
Département	Nbre d'installations
Seine-saint-denis	1058
Nord	1006
Hauts-de-Seine	945
Rhône	806
Isère	734
Seine-Maritime	714
Pas-de-Calais	685
Seine-et-Marne	678
Bas-Rhin	668
Gironde	641

Si l'on recherche une donnée servant de référence par rapport à l'échantillon d'affaires étudiées, celle-ci n'est pas fournie par les informations relatives au nombre d'installations, mais plus précisément par les informations relatives à l'intensité de l'activité administrative en matière de réglementation et de contrôle de ces installations, dans la mesure où c'est la contestation des produits de cette activité (décisions et agissements divers) qui constitue l'objet de l'action contentieuse. Ces informations nous sont délivrées par les données relatives aux nombres d'arrêtés et décisions compatibilisés annuellement par l'inspection des installations classées. La carte croisant ces données sur l'activité administrative et les informations sur la localisation des affaires de notre échantillon souligne une double continuité:

- une continuité très forte entre l'intensité des implantations d'installations et l'intensité de l'activité administrative (ce qui signifie, qu'à ce niveau d'observation très général, on n'observe pas de "sur-réglementation" ou de "sous-réglementation" de certaines zones d'implantation)
- une continuité relative entre l'intensité de l'activité administrative et l'intensité du contentieux relatif à cette activité (pour autant que le caractère limité dans le temps de notre échantillon puisse le démontrer). On peut néanmoins souligner que la concentration géographique dans les départements les plus fournis en installations, déjà très forte au niveau de l'implantation des installations et de l'activité administrative de réglementation, semble encore plus marquée au niveau du contentieux (c'est notamment le cas du département du Nord, qui concentre 3,3% des arrêtés et 11,3% des affaires de l'échantillon). Il est possible d'interpréter cette situation comme le résultat d'une réticence de l'administration à accéder aux demandes des exploitants dans un contexte local déjà très tendu, ainsi que comme le résultat d'une vigilance plus accentuée des tiers à contester les décisions favorables aux exploitants dans ces zones de forte concentration d'installations.

**Carte 2. Répartition du nombre d'arrêtés relatifs aux installations classées par département et localisation à l'échelle communale des affaires de l'échantillon.**

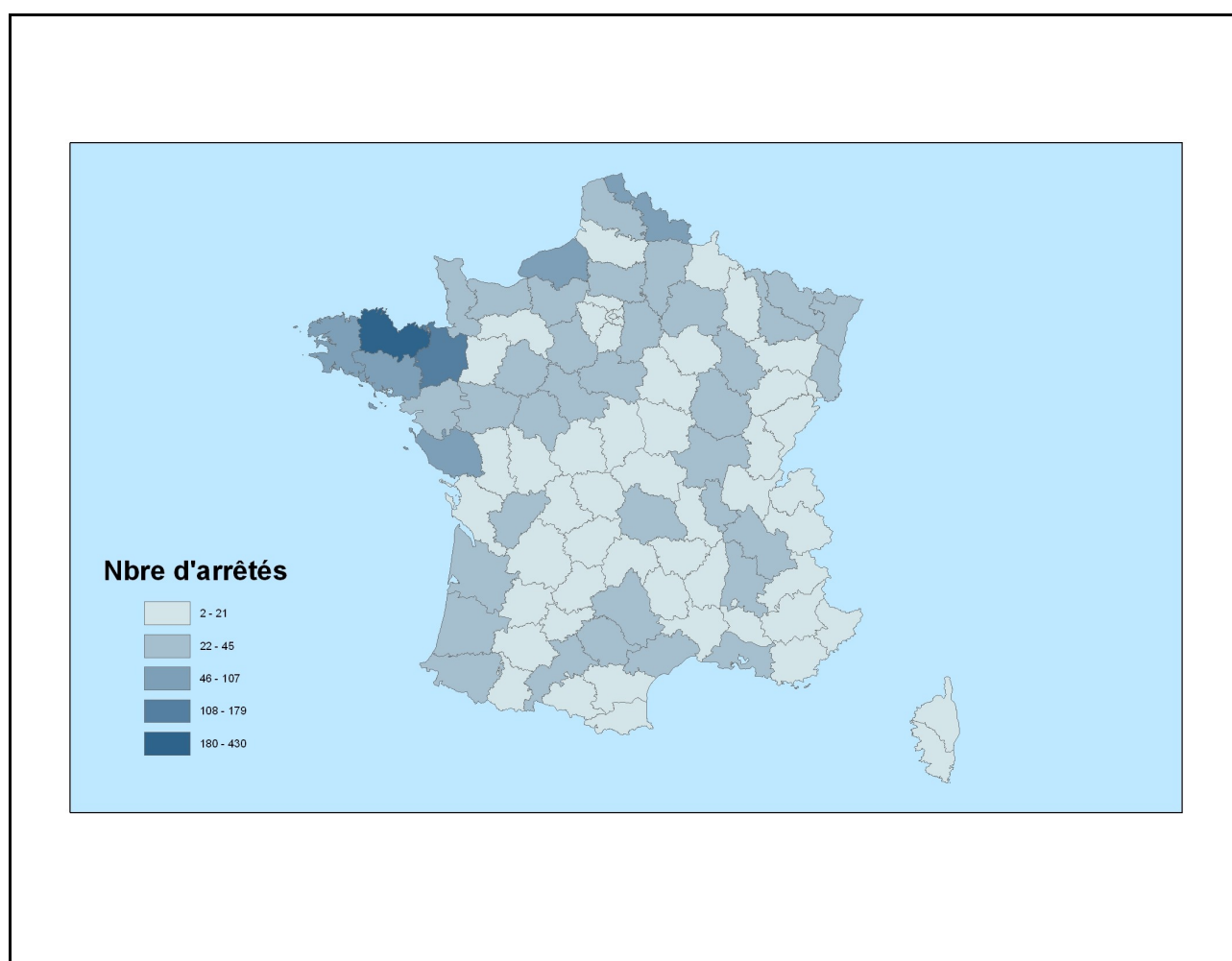
Source des données sur les arrêtés: Bilan détaillé de l'inspection des installations classées (2006)



Entre les différentes modalités de l'activité administrative elle-même, on observe également des hétérogénéités fortes qui s'expriment sur le plan géographique. Alors que les arrêtés de mise en demeure (décisions essentiellement liées au suivi des installations autorisées), se répartissent sur le territoire de la même façon que l'ensemble des arrêtés, en revanche, les arrêtés d'autorisation sont beaucoup plus concentrés dans les régions de l'ouest. Comme les installations d'élevage sont en nombre dans ces régions, on peut en conclure que l'implantation ou l'extension d'installations nouvelles semble donc concerner beaucoup plus les activités d'élevage que les autres activités. Importantes du point de vue du "stock" des installations classées (environ 20 000 sur 50 000 installations au total), les installations d'élevage le sont donc également du point de vue des "flux" de création d'installations.

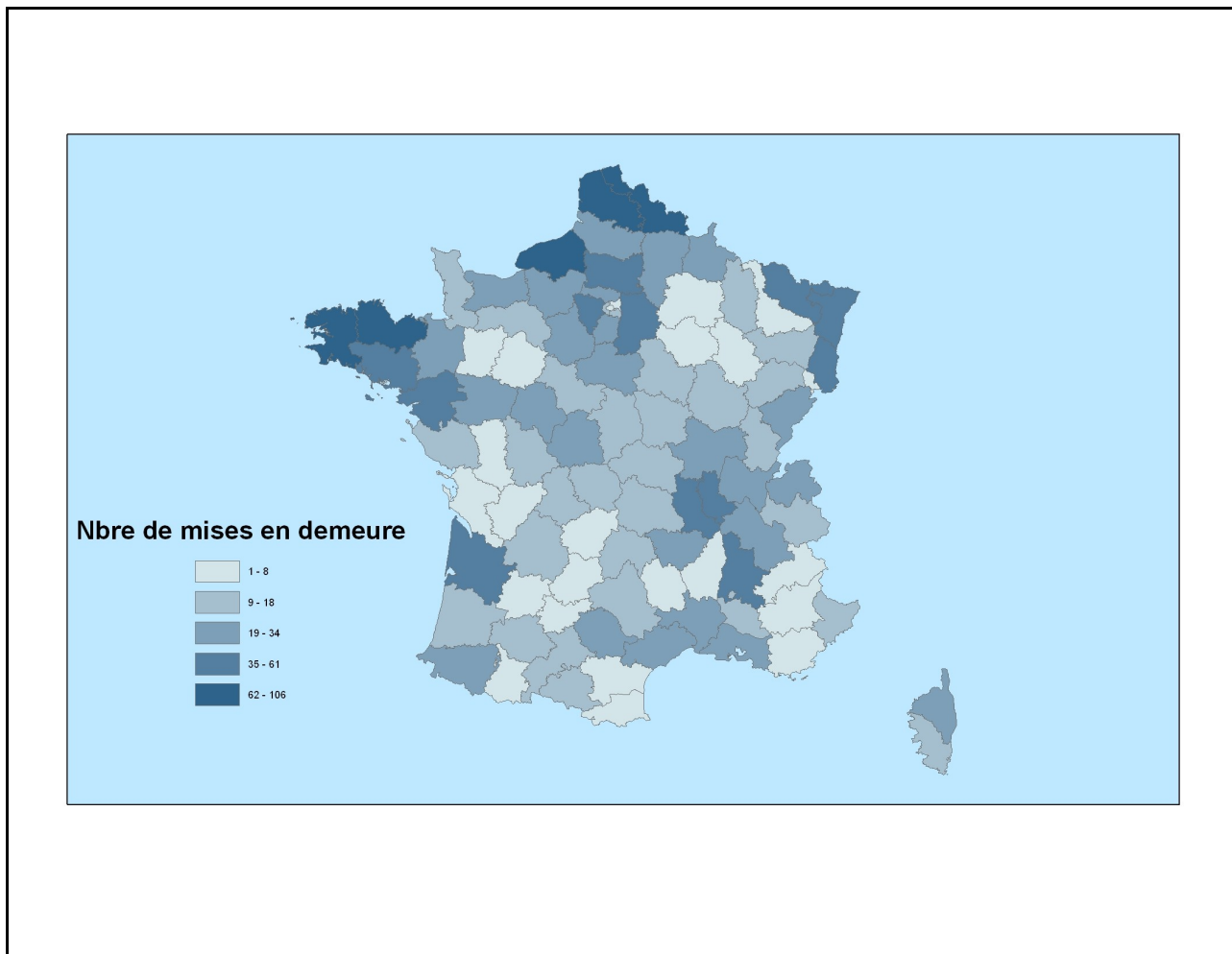
### Carte 3. Répartition du nombre d'arrêtés relatifs aux autorisations d'installations classées par département.

Source des données sur les arrêtés: Bilan détaillé de l'inspection des installations classées (2006)



#### Carte 4. Répartition du nombre d'arrêtés de mise en demeure par département.

Source des données sur les arrêtés: Bilan détaillé de l'inspection des installations classées (2006)



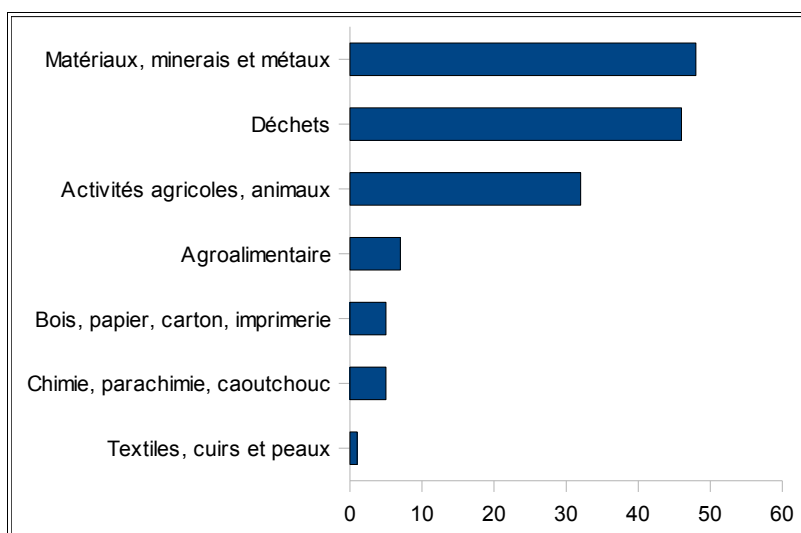


### 1.1.2. A la recherche du profil des recours: éléments d'analyse statistique

A l'exception de quelques cas isolés où les indications fournies par le texte des décisions étaient trop succinctes, il a été possible dans la grande majorité des cas, d'identifier les catégories d'installations concernées par les recours, et de les situer dans la nomenclature des installations classées (jusqu'au niveau désagrégé à deux postes). On observe que trois grandes catégories se détachent:

- la rubrique “matériaux, minerais et métaux”
- les “déchets”: il s'agit de la rubrique de nomenclature du même nom (n°29), à laquelle nous avons adjoint les anciennes rubriques portant sur des installations de nature similaire (numéros 98bis, 167, 286, 322 et 329), décrites dans le tableau détaillé ci-après.
- la rubrique “activités agricoles et animaux”

**Graphe 1. Classification des affaires de l'échantillon par rubrique de la nomenclature des installations classées (nomenclature à un poste).**



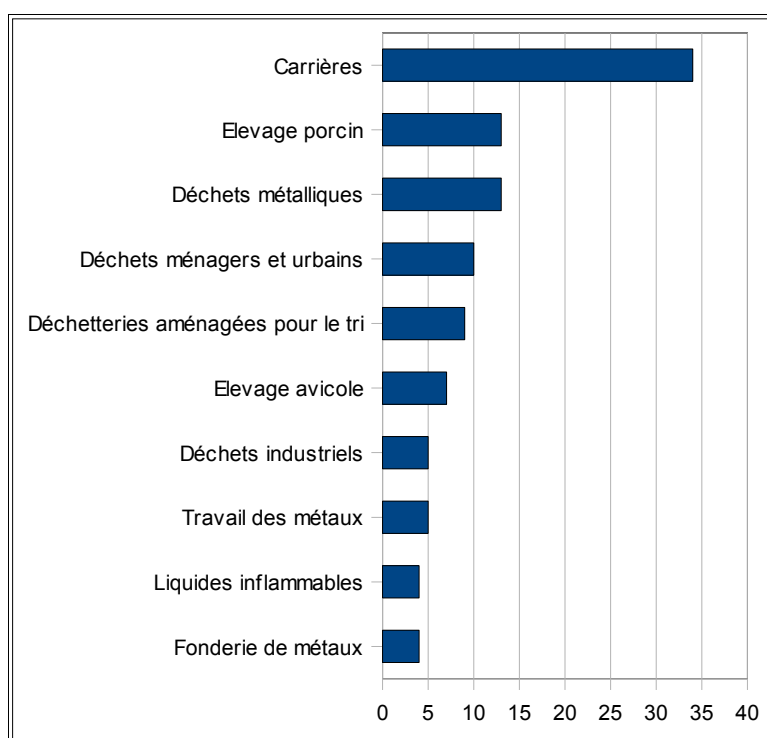
**Tableau 3. Classification des affaires de l'échantillon par rubrique de la nomenclature des installations classées (nomenclature à deux postes).**

N° Rubrique	Nom de la rubrique	Fréquence
<b>1</b>	<b>SUBSTANCES</b>	
<b>11</b>	<b>Substances toxiques</b>	<b>5</b>
1150	Stockage, emploi, fabrication industrielle formulation et conditionnement de ou à base de substances et préparations toxiques particulières	1
1155	Dépôts de produits agropharmaceutiques	1
1171	Fabrication industrielle de substances ou préparations dangereuses pour l'environnement -A et/ou B-	3
<b>13</b>	<b>Substances inflammables</b>	<b>3</b>
1311	Stockage de poudres, explosifs et autres produits explosifs	3
<b>14</b>	<b>Substances inflammables</b>	<b>5</b>
1413	Installations de remplissage de réservoirs de gaz naturel ou biogaz, sous pression	1
1434	Installations de remplissage ou de distribution de liquides inflammables	4
<b>15</b>	<b>Produits combustibles</b>	<b>1</b>
1530	Dépôts de bois, papier, carton ou matériaux combustibles analogues	1
<b>2</b>	<b>ACTIVITES</b>	
<b>21</b>	<b>Activités agricoles, animaux</b>	<b>32</b>
2101	Elevage, transit, vente etc. de bovins	3
2102	Elevage, vente, transit etc. de porcs	13
2111	Elevage, vente etc. de volailles	7
2120	Elevage, vente, transit ... de chiens	1
2130	Piscicultures	3
2160	Silos et installations de stockage de céréales, grains, produits alimentaires ...	3
2170	Fabrication des engrais et support de culture	2
<b>22</b>	<b>Agroalimentaire</b>	<b>7</b>
2210	Abattage d'animaux	2
2221	Préparation de produits alimentaires d'origine animale	2
2253	Préparation, conditionnement de boissons	1
2260	Broyage, concassage, criblage ... des substances végétales et produits organiques naturels	2
<b>23</b>	<b>Textiles, cuirs et peaux</b>	<b>1</b>
2350	Tanneries, mégisseries ...	1
<b>24</b>	<b>Bois, papier, carton, imprimerie</b>	<b>5</b>
2410	Travail du bois et matériaux combustibles analogues	2
2440	Fabrication de papier carton	1
2445	Transformation du papier, carton	1
2450	Imprimeries ou atelier de reproduction graphique sur tout support	1

<b>25</b>	<b>Matériaux, minerais et métaux</b>	<b>48</b>
2510	Exploitation de carrières	34
2515	Broyage, concassage, criblage ... de pierres, cailloux, minerais et autres produits minéraux naturels ou artificiels	1
2517	Station de transit de produits minéraux autres	1
2523	Fabrication de produits céramiques et réfractaires	1
2546	Traitement industriel des minerais non ferreux, élaboration des métaux et alliages non ferreux	1
2551	Fonderie de métaux et alliages ferreux	4
2560	Travail mécanique des métaux et alliages	5
2565	Revêtement métallique ou traitement de surfaces par voie électrolytique ou chimique	1
<b>26</b>	<b>Chimie, parachimie, caoutchouc</b>	<b>5</b>
2620	Fabrication de composés organiques sulfurés	1
2630	Fabrication industrielle de détergents et de savons	2
2660	Fabrication industrielle ou régénération de polymères	1
2670	Fabrication d'accumulateurs et piles	1
<b>27</b>	<b>Déchets</b>	<b>46</b>
2710	Déchèteries aménagées pour la collecte des encombrants, matériaux ou produits triés	9
2730	Traitement de sous-produits d'origine animale	1
2731	Dépôt de sous-produits d'origine animale	1
2752	Station d'épuration mixte	3
167	Installations d'élimination de déchets industriels provenant d'installations classées	5
286	Stockages et récupération de déchets de métaux et d'alliages de résidus métalliques, etc.	13
322	Stockage et traitement des ordures ménagères et autres résidus urbains	10
329	Dépôts de papiers usés ou souillés	1
98bis	Dépôts ou ateliers de triage de matières usagées combustibles à base de caoutchouc, élastomères, polymère.	3
<b>29</b>	<b>Divers</b>	<b>1</b>
2940	Application, cuisson, séchage de vernis, peinture, apprêt, colle, enduit, etc.	1
	TOTAL	159

Dans le cas des catégories “matériaux et minerais” et “activités agricoles”, la fréquence observée est due au poids d'une sous-catégorie en particulier, ce qu'on observe en identifiant, dans le graphe ci-dessous, les dix postes les plus représentés au niveau désagrégé de la nomenclature. Pour la catégorie “matériaux et minerais”, il s'agit des carrières (intégrées récemment au régime des installations classées), et pour la catégorie “activités agricoles et animaux”, il s'agit des élevages porcins. Ces deux sous-catégories arrivent en tête des types d'installations évoquées dans les affaires. Cette répartition par type d'installations est évidemment capitale, dans la mesure où toutes les catégories d'installations n'engendrent pas le même type de nuisances. Elles font également l'objet de réglementations particulières ou de prescriptions de nature distincte en raison de leur fonctionnement technique. Par conséquent, la nature de l'argumentation juridique développée dans les affaires s'en trouve influencée de manière directe.

**Graphe 2. Les dix postes de la nomenclature des installations classées les plus représentés dans l'échantillon.**



Concernant ces deux rubriques les plus représentées (installations d'élevage et carrières), il est possible de mettre en perspective les données de l'étude avec celles des installations enregistrées au niveau national, dans la mesure où ces deux catégories d'installations sont les seules faisant l'objet d'informations détaillées dans les publications nationales des services de l'inspection des installations classées. S'ajoutent également à ces informations les indications fournies par cette même source sur les sites faisant l'objet d'une surveillance particulière en raison de leur état de pollution (recensement BASOL). Nous avons effectué cette comparaison par défaut avec les données sur les installations, les données sur les arrêtés (qu'il serait préférable de mobiliser, pour les raisons invoquées plus haut) n'entrant pas dans ce niveau de détail: ce biais est cependant limité en raison de la forte homogénéité que nous avons observée entre les données sur les installations et celles sur les arrêtés.

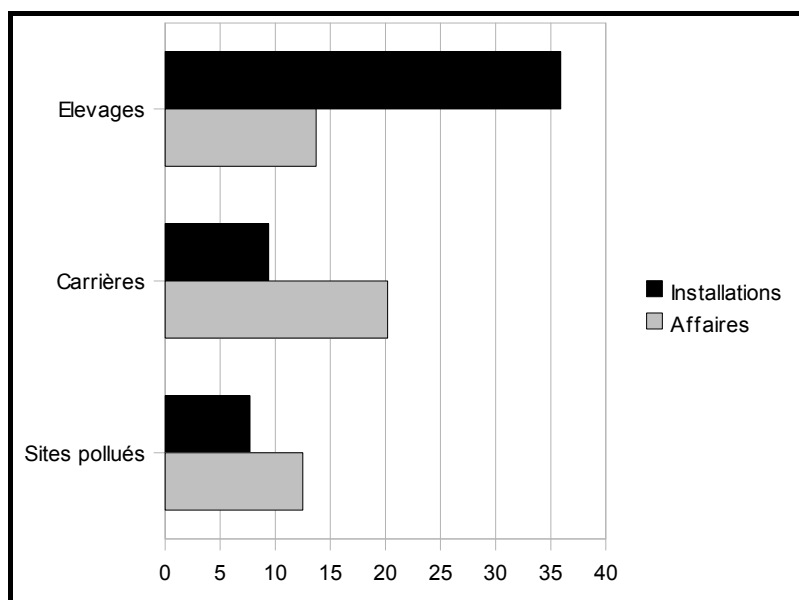
La lecture du tableau et du graphe ci-dessous nous permet de tirer trois enseignements :

- concernant les installations d'élevage, si elles semblent à première vue occuper une place de premier plan dans l'échantillon d'affaires, cette place est cependant moins dominante que dans les données sur l'ensemble des installations enregistrées au niveau national. Avec une fréquence deux fois moindre dans notre étude (13 % contre 35%), les installations d'élevage sont clairement sous-représentées dans le contentieux.
- concernant les exploitations de carrières, elles sont en revanche sur-représentées dans le contentieux, dans une proportion inversement identique (20% dans notre échantillon, contre 9% dans les données de l'inspection).
- concernant les sites enregistrés dans le recensement BASOL, ils sont également plus nombreux dans l'échantillon que dans les données fournies par l'inspection.

**Tableau 4 et graphe 3. Répartition des installations par catégories: données nationales de référence et données de l'étude (%).**

	Elevages	Carrières	Sites pollués (recensement BASOL)
<b>Installations en France (%)</b>	35,9	9,4	7,7
<b>Installations dans l'échantillon</b>	13,7	20,2	12,5

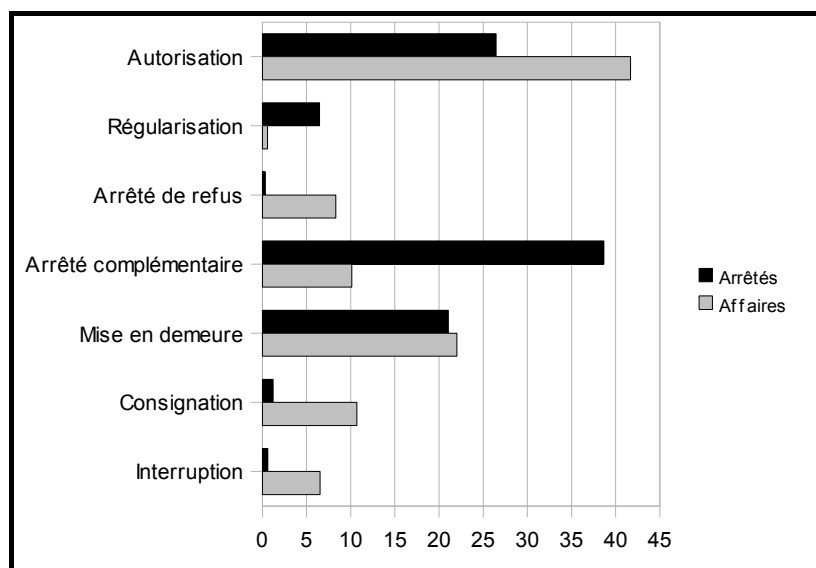
En dehors de la difficulté à extrapoler sur les bases de notre échantillon, il est difficile de formuler des hypothèses sur ces écarts. On peut seulement supposer que la surface de l'exploitation et l'importance des nuisances engendrées est sans doute supérieure dans le cas des carrières, ce qui pourrait expliquer que se focalisent sur elles davantage d'enjeux de réglementation, et davantage de préjudices pour les tiers, mais ce point serait à corroborer par des enquêtes de terrain. Un raisonnement similaire expliquerait la sur-représentation des sites pollués (référéncés BASOL).



La comparaison entre l'échantillon d'enquête et les données de référence sur les installations classées peut également menée, non par catégorie d'installations, mais par catégorie de décision administrative. Dans ce cas-là également, on observe quelques différences de répartition.

- la différence la plus facile à expliquer concerne les décisions qui, étant par nature défavorables à l'exploitant, sont particulièrement susceptibles d'être contestées : en l'occurrence, les arrêtés de refus d'autorisation d'exploiter, les mesures de consignation et d'interruption. Certes, les décisions favorables aux exploitants sont également susceptibles de léser des tiers, mais elles ne sont pas par nature préjudiciables à ces tiers. Ces considérations expliquent ainsi pourquoi les décisions de refus, les mesures de consignation et d'interruption, quasi anecdotiques dans les statistiques des arrêtés (autour de 1% chacune), sont environ dix fois plus nombreuses dans les affaires de notre échantillon. On relèvera par ailleurs que les mises en demeure, bien que constituant des décisions défavorables, ne sont pas sur-représentées dans l'échantillon d'affaires. Mais il est à noter que les décisions qui constituent des sanctions administratives (interruption, consignation), lesquelles déterminent avant tout l'exploitant à opter pour la voie contentieuse, sont souvent le résultat d'un processus qui débute par une mise en demeure, sans que celle-ci ne soit l'élément déclencheur de l'action en justice.
- deuxième fait saillant: la sous-représentation des arrêtés complémentaires, qui constituent le gros des arrêtés pris chaque année par les préfets (plus d'un tiers). Une explication parallèle à l'explication précédente peut-être suivie à ce propos. Les arrêtés complémentaires, qui modifient les prescriptions initiales de l'arrêté d'autorisation, ne sont pas les décisions les plus préjudiciables à l'exploitant : l'étendue des contraintes techniques et financières imposées peut être variable, et ne remet pas en cause le principe de l'autorisation. Elles sont par ailleurs moins facilement identifiables par des tiers, lesquels sont davantage susceptibles d'être lésés par la décision d'autorisation (qu'il s'agisse d'une première autorisation ou d'un renouvellement), dont les conséquences sont en soi bien plus radicales pour les riverains (nouvelle implantation, nouvelle technique d'exploitation).

**Graphe 4. Répartition des décisions administratives par catégories, dans l'échantillon d'affaires et dans les statistiques des arrêtés (en %).**



**Tableau 5. Répartition des décisions administratives par catégories, dans l'échantillon d'affaires et dans les statistiques des arrêtés (en %).**

	<b>Autorisation</b>	<b>Régularisation</b>	<b>Arrêté de refus</b>	<b>Arrêté complémentaire</b>	<b>Mise en demeure</b>	<b>Consignation</b>	<b>Interruption</b>
<b>Arrêtés</b>	26,5	6,5	0,3	38,7	21,1	1,2	0,6
<b>Affaires</b>	41,7	0,6	8,3	10,1	22,0	10,7	6,5

Parmi les variables renseignées dans notre étude, un certain nombre permettent de décrire le profil de l'installation concernée et celui de la décision contestée. On observe ainsi qu'un nombre non négligeable d'installations concernées par les affaires ne sont plus en activité (7%) et/ou sont en liquidation judiciaire (11%). Ces situations critiques sont intimement liées aux difficultés éprouvées par l'administration à obtenir des opérations de remise en état, que ce soit en raison de l'état financier de l'entreprise, ou des problèmes d'identification du débiteur des obligations (exploitant, propriétaire, repreneur, mandataire...). Ces données sur les cessations d'activité et les liquidations judiciaires font ainsi écho au nombre important d'installations faisant l'objet de prescriptions de remise en état (25 % des cas) ou de mesures d'interruption (6%).

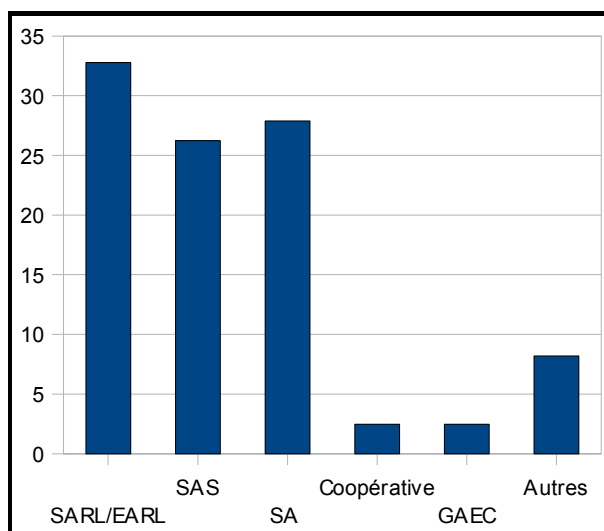
D'autres informations issues de cette description des installations et des décisions administratives sont caractéristiques d'installations susceptibles de produire des nuisances importantes: installations soumises à des conditions d'éloignement (6%), comprenant des installations connexes (10%) ou faisant l'objet d'une demande d'extension (14%).

<b>Caractéristiques des installations</b>	<b>Nbre d'affaires concernées</b>	<b>%</b>
Installation soumise à autorisation	149	88,7
Installation soumise à déclaration	19	11,3
Cessation d'activités	15	8,9
Liquidation judiciaire	20	11,9
Changement d'exploitant	13	7,7
Extension de l'installation	25	14,9
Exploitation comprenant plusieurs installations classées	18	10,7
Installation bénéficiant des droits acquis	4	2,4

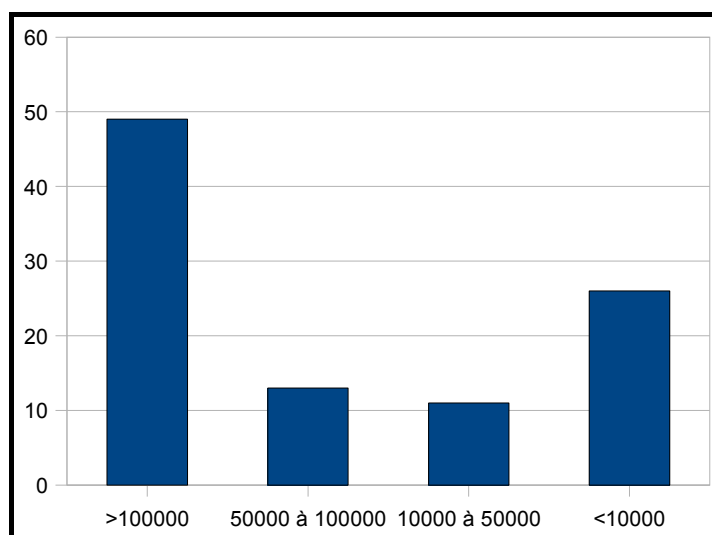
<b>Caractéristiques des décisions attaquées</b>	<b>Nbre d'affaires concernées</b>	<b>%</b>
Prescriptions complémentaires consécutives à une inobservation des prescriptions	25	14,9
Prescriptions complémentaires consécutives à un accident	2	1,2
Prescriptions de remise en état	42	25,0
Mesure d'interruption ordonnant la suspension de l'installation	8	4,8
Mesure d'interruption ordonnant la suppression de l'installation	2	1,2
Servitudes d'utilité publique	1	0,6
Autorisation pour une durée limitée	10	6,0
Conditions de réaménagement	1	0,6
Conditions d'éloignement	11	6,5

L'examen du profil des sociétés exploitantes (après consultation des données du registre du commerce) souligne par ailleurs qu'un nombre non négligeable d'entre elles (1/3) sont organisées sous la forme de SARL ou EARL, tandis qu'un quart est doté d'un capital inférieur à 10 000 euros, autant d'indicateurs éventuels d'une taille réduite de ces entreprises (les données relatives aux effectifs n'ayant pu être collectées de manière satisfaisante). A cela s'ajoute que, dans une dizaine d'affaires, la seule mention indiquée concernant l'exploitant est le nom d'une personne physique. La taille de l'entreprise exploitante peut être corrélée à une certaine fragilité technique et économique des exploitations, une capacité plus faible à mettre en oeuvre les prescriptions ou à pouvoir justifier de capacités techniques et financières suffisantes: autant de caractéristiques susceptibles de favoriser des situations contentieuses.

**Graphe 5. Répartition des exploitants par catégorie juridique de personne morale (%).**



**Graphe 6. Répartition des sociétés exploitantes en fonction de leur capital (%).**

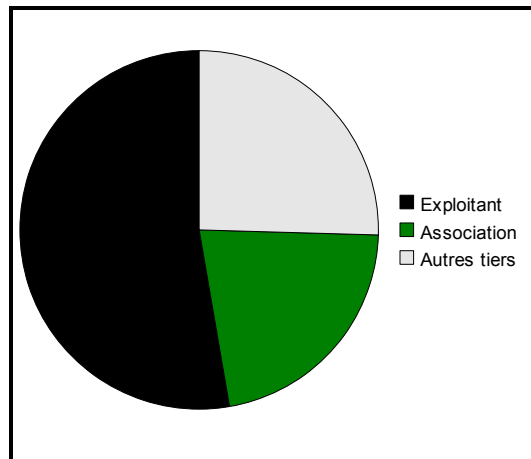




### 1.1.3. Les caractéristiques des requérants et des décisions attaquées

La distribution des affaires par catégories de demandeurs montre que les exploitants sont (à une faible majorité) à l'origine des actions contentieuses. Le contentieux des actions classées est donc autant un contentieux de “professionnels” opposant un exploitant agissant pour défendre des intérêts liés à son activité, et l'administration, qu'un contentieux de “profanes” opposant des tiers à l'administration. Sous le terme “association”, nous avons identifié les associations de protection de l'environnement et du cadre de vie au sens large (association de défense de la nature, comités de riverains...), en nous fondant sur leur dénomination. Si leur rôle est bien connu dans le contentieux de l'environnement, elles ne sont pas à l'origine de la majorité des actions initiées par des tiers, lesquels sont en majorité des particuliers ou, plus rarement d'autres personnes morales (sociétés commerciales, communes riveraines).

**Graphe 7. Répartition des demandeurs par catégorie (%).**

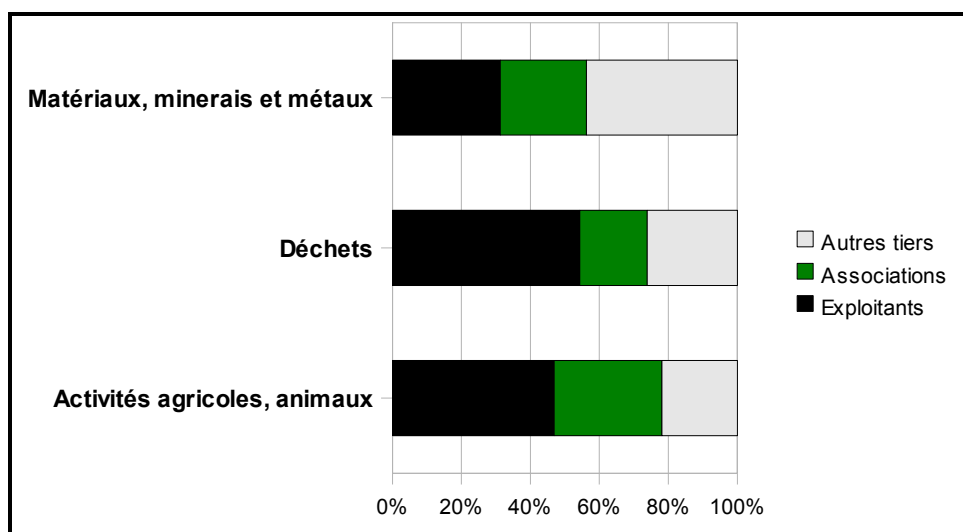


Autre fait à souligner: si les associations ne forment pas la majorité des recours de tiers, elles sont également plus ou moins représentées dans l'échantillon d'affaires selon le type d'installation litigieuse: ce n'est ainsi que dans les affaires impliquant des installations d'élevage que les requérants tiers sont en majorité des association. Si la taille des échantillons rend toute généralisation hâtive, il est cependant possible de faire l'hypothèse d'une certaine spécialisation des associations sur des problématiques spécifiques (sans compter les critères géographiques de plus ou moins forte concentration des associations par régions). Mais l'explication principale est sans doute à rechercher du côté de la structure des décisions administratives relatives aux élevages, dont nous avons vu plus haut qu'elles étaient très largement constituées de décisions davantage susceptibles de faire grief aux tiers, en l'occurrence des arrêtés d'autorisation. Du côté des exploitants, leur sur-représentation dans les affaires liés à des installations de stockage ou de traitement des déchets s'explique sans doute également par le profil des décisions attaquées, en très grande majorité des décisions qui leur sont défavorables (prescriptions de remise en état ou sanctions administratives ).

**Tableau 6. Répartition des demandeurs par type d'exploitation litigieuse (nbre d'affaires)**

Catégorie d'installation	Exploitants	Associations	Autres tiers
Matériaux, minerais et métaux	15	12	21
Déchets	25	9	12
Activités agricoles, animaux	15	10	7
Agroalimentaire	4	2	1
Bois, papier, carton, imprimerie	2	0	3
Chimie, parachimie, caoutchouc	4	0	1
Textiles, cuirs et peaux	1	0	0

**Graphe 8. Répartition des demandeurs par catégories d'exploitation litigieuse (%)**

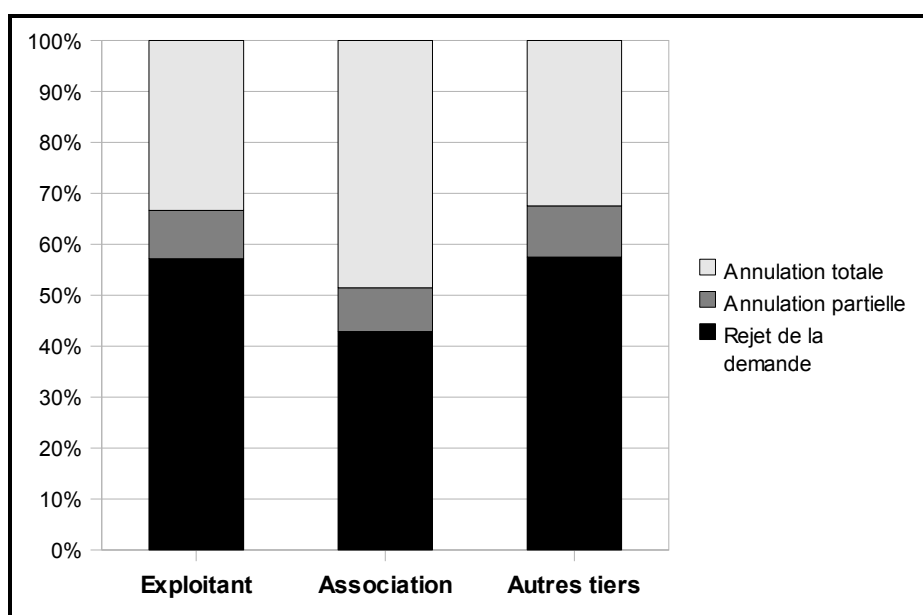


L'analyse de l'issue des affaires montre par ailleurs que les exploitants obtiennent la réformation de la décision attaquée dans une proportion tout à fait importante (42%) et l'annulation totale de la décision dans un cas sur trois. Cette proportion est identique chez les tiers autres qu'associatifs, tandis que les associations se singularisent à nouveau par un taux de succès supérieur à ceux des autres catégories de requérants, allant même jusqu'à obtenir quasiment dans un cas sur deux l'annulation totale de l'arrêté litigieux. D'une manière générale, la fréquence très élevée du recours à l'exercice de la défense, qu'il s'agisse des demandeurs ou des défendeurs, constitue un indice de la forte implication des parties dans ce type d'affaires. On notera également que les exploitants, lorsqu'ils sont en position de défendeurs, sont très rarement défaillants à l'audience, puisqu'il fait mention dans la grande majorité des cas de l'audition de leurs observations par le tribunal.

**Tableau 7. Issue des affaires par catégorie de demandeurs.**

	Rejet de la demande	Annulation partielle	Annulation totale	Total
<b>Exploitant</b>	48	8	28	84
%	57,1	9,5	33,3	100
<b>Association</b>	15	3	17	35
%	42,9	8,6	48,6	100
<b>Autres tiers</b>	23	4	13	40
%	57,5	10,0	32,5	100

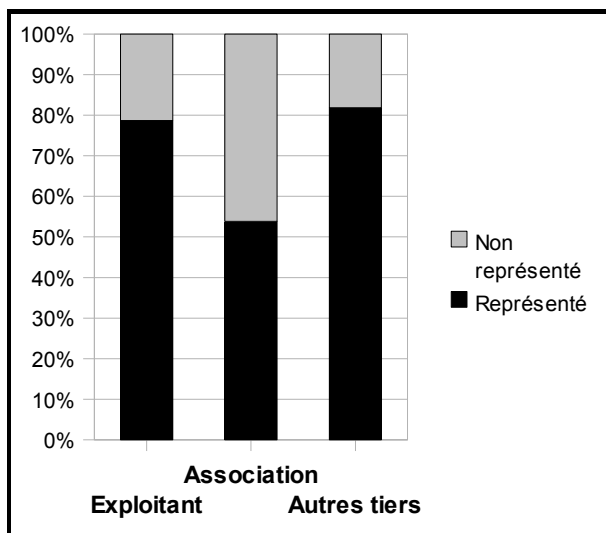
**Graphe 9. Issue des affaires par catégories de demandeurs.**



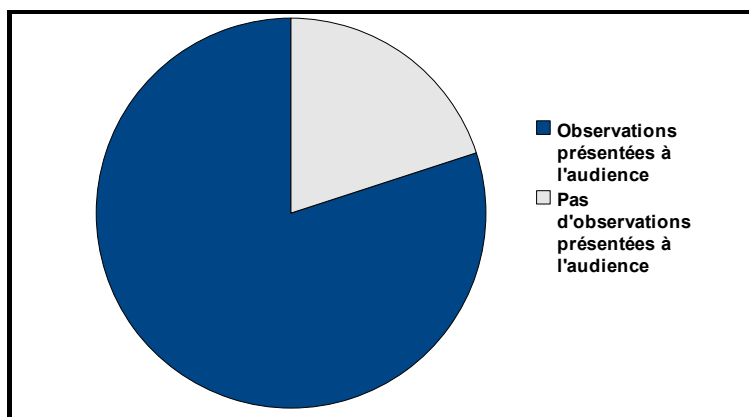
Cette réussite élevée peut s'expliquer par la sélectivité dont peuvent faire preuve des associations dans leur choix des dossiers à porter devant le juge, sélectivité qui est le propre de catégories de demandeurs ayant un usage régulier du tribunal (désignés habituellement en sociologie du droit sous le terme de “demandeurs récurrents”<sup>8</sup>). Elle peut également s'expliquer par leur capacité à mobiliser de manière interne ou externe une expertise scientifique et technique conséquente. La présence dans l'association de membres disposant de cette expertise juridique explique sans doute par ailleurs, comme le montre le graphe ci-dessous, qu'à la différence des autres catégories de requérants, les associations soient plus rarement représentées par un défenseur. Dans tous les cas de figure, le taux de succès des demandeurs apparaît suffisamment satisfaisant pour justifier de leur intérêt à recourir à une issue contentieuse.

<sup>8</sup> Sur l'opposition analytique entre demandeur récurrent (repeat player) et occasionnel (one-shot player), cf. l'article classique de Galanter (1976).

**Graphe 10. Recours à l'exercice de la défense par catégorie de demandeurs.**



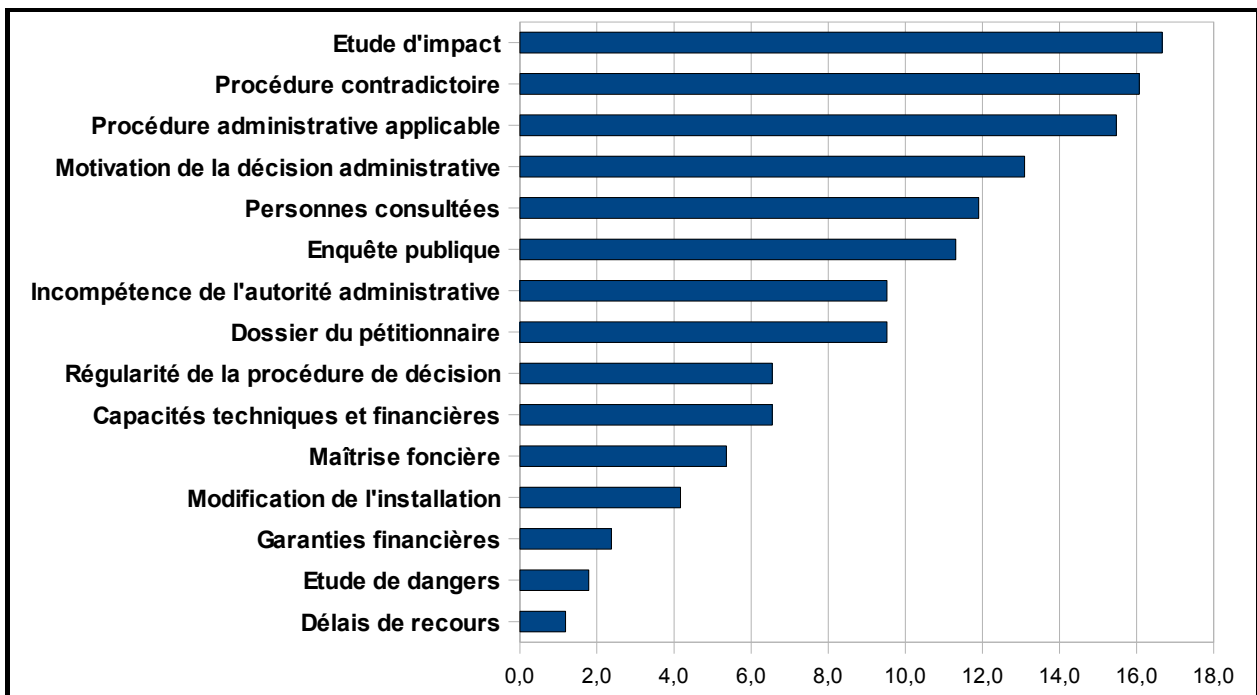
**Graphe 11. Présence à l'audience de l'exploitant défendeur.**



### 1.1.4. Décrire les registres d'argumentation: analyse des moyens soulevés par les parties

Dans le cadre de cette étude, nous avons souhaité apporter la description la plus fine possible des registres d'argumentation déployés par les parties. Pour cela, il était nécessaire d'aller plus loin que la collecte d'informations générales sur l'objet de la demande et le profil des acteurs du procès, pour entrer dans le détail des moyens soulevés par les requérants. Le recours aux systèmes de gestion de bases de données relationnelles (logiciel Access) permet d'attribuer aisément à un même individu une série de plusieurs moyens<sup>9</sup>. Les résultats que nous présentons ci-dessous sont ainsi le fruit d'interrogation de la base réalisées à chaque fois de la manière suivante : est déterminé le nombre d'affaires de l'échantillon où est présente au moins une fois telle catégorie de moyen soulevé. Nous avons identifié un nombre limité de catégories de moyens, récurrentes dans les affaires de l'échantillon, que nous avons choisies de distinguer, comme le font les magistrats dans la rédaction de leurs décisions, entre moyens de légalité externe et moyens de légalité interne. Cette distinction apparaît d'autant plus nécessaire que les moyens de légalité externe peuvent suffire à motiver l'annulation de la décision attaquée, sans qu'il soit nécessaire pour les magistrats d'examiner la légalité interne. Les premiers résultats ci-dessous présentent les informations obtenues sur la récurrence de certains moyens de légalité externe.

Graph 12. Moyens de légalité externe soulevés dans les affaires (nbre d'affaires concernées).



9 Nous nous sommes limités au codage des moyens soulevés par la partie requérante. Nous étant appuyés sur le seul texte des jugements, à l'exclusion de toute autre pièce du dossier, la reconstitution des moyens de la partie défenderesse se serait avérée souvent difficile. Ajoutons à cela que les informations disponibles dans le texte des décisions peuvent être parfois très limitées concernant les moyens irrecevables ou inopérants.

Les catégories de moyens identifiés renvoient aux différents aspects de la procédure suivant laquelle est instruite la demande d'autorisation administrative. Parmi les moyens les plus récurrents, certains font l'objet d'un examen plus ou moins approfondi. Les moyens relatifs au caractère contradictoire de la procédure - lesquels renvoient généralement à la faculté laissée au pétitionnaire de présenter ses observations sur le projet d'arrêté – ou ceux soulevant l'incompétence de l'autorité administrative (absence de délégation de signature), sont fréquemment rejetés comme manquant en fait. A l'inverse, les moyens relatifs à l'étude d'impact (qui apparaissent en tête des moyens les plus souvent soulevés) ou ceux relatifs à la motivation de la décision administrative font généralement l'objet d'un examen approfondi. Certaines catégories peuvent relever tantôt de moyens de fait, tantôt de moyens de droit: ainsi, les moyens concernant la régularité de la procédure d'enquête publique peuvent se contenter d'alléguer le non accomplissement des mesures d'information du public par voie d'affichage, ou peuvent développer une argumentation détaillée sur la motivation de l'avis du commissaire-enquêteur.<sup>10</sup>

**Tableau 8. Moyens de légalité externe soulevés dans les affaires.**

Objet du moyen de légalité externe	Affaires concernées	
	Nbre	%
Etude d'impact	28	16,7
Procédure contradictoire	27	16,1
Enquête publique	19	11,3
Procédure administrative applicable	26	15,5
Personnes consultées	20	11,9
Motivation de la décision administrative	22	13,1
Dossier du pétitionnaire	16	9,5
Incompétence de l'autorité administrative	16	9,5
Capacités techniques et financières	11	6,5
Régularité de la procédure de décision	11	6,5
Maîtrise foncière	9	5,4
Modification de l'installation	7	4,2
Garanties financières	4	2,4
Etude de dangers	3	1,8
Délais de recours	2	1,2
Garanties techniques de remise en état	1	0,6
Respect des dispositions de la loi sur l'eau	1	0,6
Contrôle des installations	1	0,6
Déclaration de projet	1	0,6
Autorisation de défrichage	1	0,6
Constat des infractions	1	0,6
Droit à l'information	1	0,6
Evaluation environnementale	1	0,6

10 Concernant la catégorie “personnes consultées”, qui renvoie à la consultation de certaines personnes publiques sur le projet d'autorisation, nous avons fait le choix de créer une catégorie distincte de la catégorie “enquête publique”, en raison de la fréquence des moyens traitant de ces questions, bien que formellement, cette consultation se rattache au cadre de la procédure d'enquête publique.

### Exemples de moyens examinés par le tribunal relatifs à l'avis du commissaire-enquêteur

Considérant qu'il résulte de l'instruction que (...) les réserves (émises par le commissaire-enquêteur) ont été prises en compte dans l'arrêté en litige ; que, notamment, le préfet a abaissé (...) la capacité annuelle maximale du centre (...) ; en outre, qu'un audit portant sur le caractère ultime des déchets accueillis doit être réalisé aux frais de l'exploitant dans les six mois suivant la mise en exploitation (...); enfin, qu'un état analytique des déchets stockés doit être transmis mensuellement à l'administration (...).

Considérant qu'en l'espèce, le commissaire enquêteur, après une présentation purement descriptive des observations recueillies au cours de l'enquête publique portant sur la demande d'autorisation de carrière (...), a rendu, au regard du mémoire en réponse produit par la société, un avis favorable au projet en considération de l'absence de tout motif s'y opposant selon lui, compte tenu de la volonté accordée à ladite société d'exploiter le site dans le respect de l'environnement et des prescriptions édictées ; qu'ainsi, en l'absence de toute analyse personnelle tant du dossier présenté que des observations du public – lesquelles, notamment, évoquaient de manière précise le non-respect d'intérêts protégés par l'article L.511-1 du code de l'environnement-, la motivation ainsi retenue ne répond pas à l'exigence de l'article 7 susrappelé du décret du 21 septembre 1977 (...).

Considérant (...) que le préfet a pris en compte l'ensemble des réserves (émises par le commissaire-enquêteur), à l'exception de la nécessité d'installer des filtres à charbon et de bâcher les tas de fientes ; que si l'avis du commissaire enquêteur doit dès lors être considéré comme défavorable, cette circonstance est sans influence sur la légalité de l'arrêté contesté, le préfet n'étant pas lié par les réserves émises par le commissaire enquêteur (...).

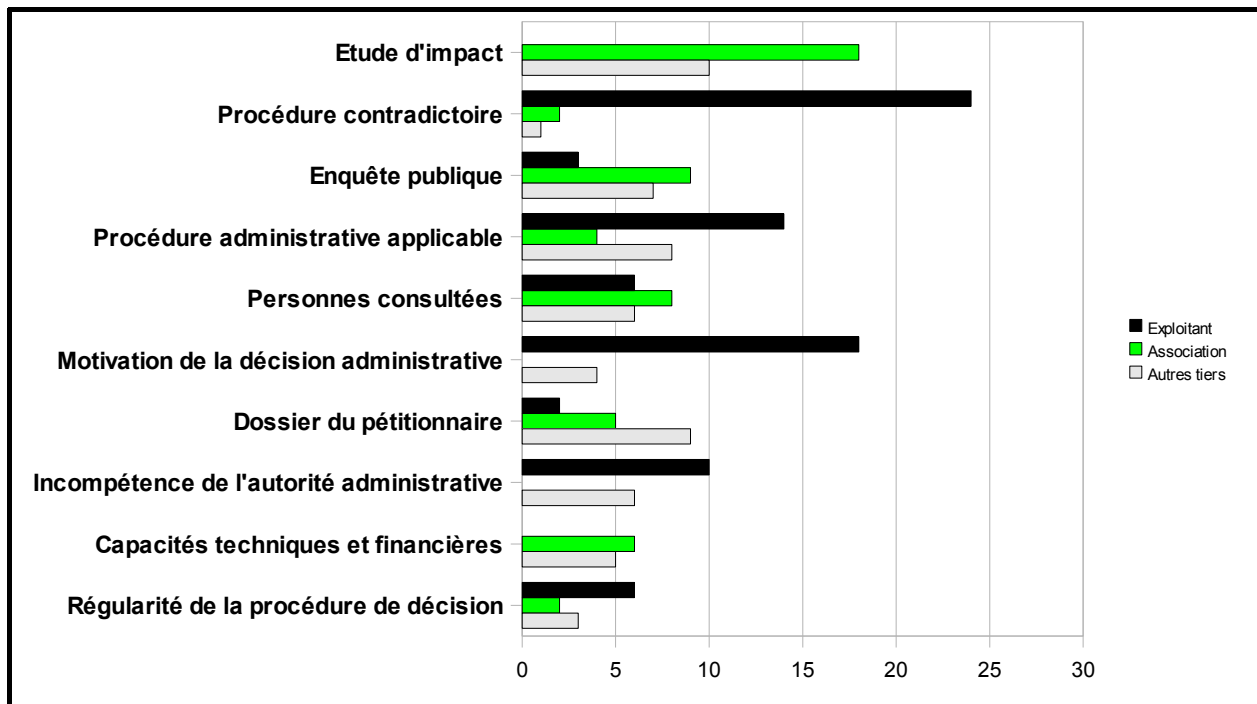
Considérant que (...) saisi d'observations contestant, de façon parfois très détaillée, comme l'a fait l'association requérante dans son argumentaire remis lors de l'enquête publique, le choix du site retenu en raison notamment de la fragilité du sol et du sous-sol et de l'hydrologie du secteur concerné, le commissaire enquêteur a seulement précisé dans son rapport que les parcelles en cause se trouvaient toutes sur des terrains à sous sol karstique, que la qualité des eaux des deux rivières concernées par le projet était de qualité mauvaise ou médiocre et que le traitement du lisier par compostage permettrait (...) de diminuer de moitié les surfaces d'épandage ; qu'une telle motivation ne répond pas, dans les circonstances de l'espèce et eu égard à la précision de certaines critiques présentées lors de l'enquête, aux exigences des dispositions précitées (...).

Considérant que le commissaire enquêteur s'est borné, pour expliquer le caractère favorable de son avis, à mentionner l'existence d'une innovation technique utilisée par la société P. sans envisager les différentes conséquences sur l'environnement qu'implique le projet de modification et d'extension de production présentée par la société (...).

Considérant qu'il résulte de l'instruction que (...) les réserves (émises par le commissaire-enquêteur) ont été prises en compte dans l'arrêté en litige ; que, notamment, le préfet a abaissé (...) la capacité annuelle maximale du centre (...) ; en outre, qu'un audit portant sur le caractère ultime des déchets accueillis doit être réalisé aux frais de l'exploitant dans les six mois suivant la mise en exploitation (...); enfin, qu'un état analytique des déchets stockés doit être transmis mensuellement à l'administration (...).

Les moyens relatifs aux études d'impact ne sont soulevés que par des tiers dans notre échantillon d'affaires. On peut en conclure que l'insuffisance de l'étude d'impact constitue sans doute rarement un motif justifiant le refus (du moins le refus définitif) par l'administration de l'autorisation d'installation. On notera par ailleurs que l'étude d'impact demeure le terrain d'argumentation privilégié des associations, après celui de l'enquête publique. Du côté des exploitants, c'est sans surprise le caractère contradictoire de la procédure et la motivation de la décision administrative qui sont fortement investis. Par ailleurs, la fréquence des moyens soulevés par les exploitants concernant le régime applicable à leur installation (déclaration ou autorisation) souligne que l'estimation du volume d'activité de l'exploitation est un point de désaccord et un motif de refus récurrent de la part de l'administration.

**Graphe 13. Répartition des moyens de légalité externe soulevés par catégorie de requérants.**



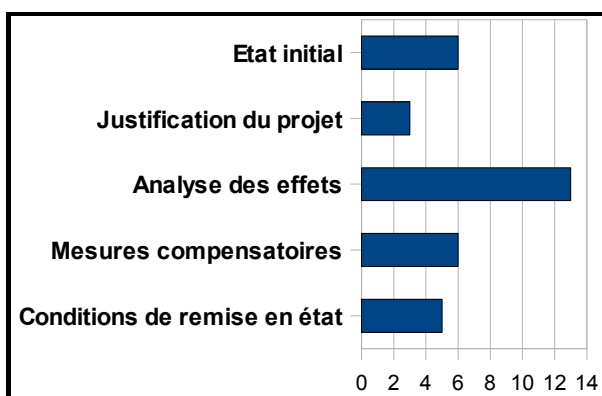
La fréquence des discussions sur les études d'impact nécessite de préciser quelque peu le contenu de ces argumentaires développés dans les moyens, en ciblant notamment les différentes parties de l'étude d'impact visées par les requérants. La question de la qualité de l'eau (effets de l'installations sur la pollution des eaux de surface et souterraines, et ses conséquences pour la consommation humaine) revient le plus fréquemment dans les insuffisances soulevées à propos des études: elle est notamment évoquée à propos des conséquences des épandages pratiqués par les exploitants d'installation d'élevage. On peut noter par ailleurs que le volet de l'étude d'impact consacré aux mesures compensatoires est évoqué surtout pour une seule catégorie d'installation (les carrières), sans doute en raison de la diversité et de l'importance des nuisances occasionnées pour les riverains du fait de la taille de ces installations (nuisances sonores, nuisances liées aux poussières, à la circulation routière). Quant aux conditions de remise en état, elles sont exclusivement discutées à propos des installations de stockage des déchets, qui relèvent sur ce point de contraintes spécifiques.



**Tableau 9. L'étude d'impact dans les moyens de légalité externe.**

Aspects de l'étude d'impact discutés dans les moyens soulevés	Nbre d'affaires concernées
<b>Etat initial de l'environnement</b>	<b>6</b>
Habitat environnant	1
Patrimoine naturel	1
Pollution du sol	1
Qualité de l'eau	1
Non précisé	2
<b>Analyse des effets</b>	<b>13</b>
Qualité de l'eau	8
Circulation routière	2
Qualité de l'air	3
Pollution des sols	2
Nuisances olfactives	1
Nuisances sonores	1
Agriculture	1
Préservation de la faune et de la flore	1
Non précisé	3
<b>Mesures compensatoires</b>	<b>6</b>
Nuisances liées aux poussières	2
Nuisances sonores	3
Circulation routière	3
Nuisances olfactives	1
Impact visuel	1
<b>Justification du projet</b>	<b>3</b>
<b>Conditions de remise en état</b>	<b>5</b>

**Graphe 14. Aspects principaux des études d'impact discutés dans les moyens soulevés (nbre d'affaires).**



**Tableau 10. Installations dont l'étude d'impact fait l'objet de moyens dans l'échantillon d'affaires.**

N° nomenclature	Catégorie d'installation	Nbre d'affaires concernées	Installations décrites
167	Installations d'élimination de déchets industriels provenant d'installations classées	2	Centre de désorption thermique des terres et matériaux souillés par des polluants Centre de transfert de déchets de catégories C1, C2, C3
286	Stockages et récupération de déchets de métaux et d'alliages de résidus métalliques, etc.	1	Dépôt de déchets de métaux ferreux et non ferreux avec activité de tri et de conditionnement
322	Stockage et traitement des ordures ménagères et autres résidus urbains	3	Centre de traitement et de valorisation des déchets (2) Centre de traitement des déchets ultimes
(21)02	Elevage, vente, transit etc. de porcs	4	Elevage de porc (nbre d'animaux indéterminé) Elevage de porcs (2772 animaux équivalents) Elevage de porcs de 2341 animaux équivalents Elevage de porcs de 5654 animaux équivalents
(21)11	Elevage, vente etc. de volailles	2	Installation d'élevage avicole, un forage, et un stockage de gaz Etablissement d'élevage de volailles et un forage
(22)10	Abattage d'animaux	2	Abattoir de veaux de boucherie et station d'épuration Abattoir de porc et unité de transformation de produits alimentaires d'origine animale,
(25)10	Exploitation de carrières	9	Site d'extraction de schistes houiller Carrière de sables et graviers Carrière de roches amphiboles Carrière à granit Carrière de micro granit Carrière à ciel ouvert Carrières de nature indéterminée (3)
(26)70	Fabrication d'accumulateurs et piles	1	Site de production et d'essai d'un groupe électrogène
(27)10	Déchèteries aménagées pour la collecte des encombrants, matériaux ou produits triés	4	Centre de tri et de valorisation de déchets ménagers et assimilés Usine de tri-compostage et un nouveau centre de stockage et d'enfouissement de déchets ménagers Déchetterie (déchet ménagers et déchets d'activités de soins à risque infectieux (DASRI) Centre de stockage et de tri de déchets ménagers et plate-forme de compostage
(27)31	Dépôt de sous-produits d'origine animale	1	Stockage de déchets constitués des farines animales

**Exemples de moyens examinés par le tribunal  
relatifs aux mesures compensatoires de l'étude d'impact**

Considérant (...) que l'étude d'impact (...) indique (...) que s'agissant des poussières (...) compte tenu du mode d'exploitation « en eau » et donc de l'humidité naturelle des matériaux extraits, les seules émissions de poussières seront liées à la circulation sur le site ; que l'étude d'impact détaille (...) les mesures destinées à réduire l'impact des poussières résiduelles sur l'environnement (...).

Considérant que l'étude d'impact (...) (dans son) chapitre relatif à l'analyse des effets directs et indirects de l'installation sur l'environnement, le § consacré aux modalités de desserte de l'installation se borne à relever un « accroissement notable du transit routier (...) » et « que le chargement des camions pour la desserte de la carrière se pratiquera sur une plage horaire réduite de 7h30 à 18h » ; qu'il résulte des pièces produites par l'association dans son dernier mémoire, et notamment des courriers de protestation envoyés (...) au préfet (...) par les habitants des communes à proximité de l'exploitation déjà existante (...), que le fonctionnement de cette dernière créait des nuisances importantes (...); que compte tenu de ces éléments, les informations données dans l'étude d'impact sont largement insuffisantes (...) du point de vue (...) (des) mesures précises permettant le cas échéant d'apporter des solutions pour supprimer, réduire ou compenser les inconvénients liés à ce trafic routier généré par l'exploitation (...); que dans ces conditions, l'insuffisance ainsi relevée présente un caractère substantiel de nature à entacher d'irrégularité la composition du dossier soumis à enquête publique (...).

Considérant (...) que l'étude d'impact (...) indique (...) le niveau des bruits escomptés à différentes distances de l'installation ; (que) sont indiquées diverses mesures de prévention mises en œuvre afin qu'aucune habitation ne supporte, compte tenu des mesures prévues, un niveau acoustique excédant 45 décibels (...).

Considérant (...) que l'étude sanitaire réalisée initialement se contente (...) de nier ou de minimiser systématiquement l'impact du fonctionnement de l'installation sur les populations et le milieu environnants ; (...) que l'étude d'impact (...) ne comprend aucune estimation des nuisances prévisibles (...) en ce qui concerne les odeurs (...); qu'elle prévoit seulement des retournements réguliers des andains et un contrôle des paramètres de fermentation en ce qui concerne les odeurs (...); (qu'il résulte de l'instruction, le préfet (...) ayant seulement jugé utile d'imposer à la pétitionnaire de « limiter autant que faire se peut le dégagement d'odeurs », que celles-ci constituent une gêne importante pour le voisinage (...).

Considérant (...) que l'étude d'impact (...) énonce les différentes mesures compensatoires permettant de ramener (les nuisances sonores) en deçà des normes réglementaires, mesures consistant, notamment, en la réalisation d'une cloison sur toute la hauteur et largeur du bâtiment tôlerie, en la mise en place d'un système de production d'air comprimé autonome et dédié à la machine fonctionnant la nuit, et en l'installation d'un compresseur plus puissant et moins bruyant que les deux compresseurs prévus initialement (...).

Considérant (...) l'installation d'une clôture autour du dépôt, notamment pour masquer la vue sur l'entassement de ferraille (...).

Considérant (...) l'implantation des machines et matériels dans les zones les plus éloignées des habitations afin de limiter les nuisances pour le voisinage (...).

Considérant (...) que des mesures tendant à la réduction des inconvénients dus à l'augmentation du trafic routier n'avaient pas à être exposées dans l'étude d'impact, eu égard au caractère limité de l'accroissement de ce trafic, estimé à quatre à cinq allers-retours par jour (...).

Les registres d'argumentation développés sur la légalité interne nous informent sans doute de manière plus nette sur les spécificités du contentieux des installations classées, les moyens de légalité externe étant pour partie communs à des décisions prises sur le fondement d'autres législations (urbanisme, utilité publique...). Un des résultats les plus frappants de cette étude est sans doute de montrer à quel point les enjeux liés à la préservation des nuisances, dangers et pollutions s'orientent dans un cadre contentieux davantage sur l'identification des responsabilités que sur l'évaluation de la pertinence des prescriptions destinées à protéger les intérêts environnementaux. C'est en effet de loin la question de la désignation du débiteur des obligations imposées par la législation des installations classées qui domine dans les points de droit soulevés par les moyens. Ce résultat s'explique par l'importance, soulignée en introduction, des mises en demeure intervenant dans un but de remise en état, et dans un contexte d'arrêt temporaire ou définitif de l'activité, voire de liquidation judiciaire. Ces cas correspondent précisément à des situations où les mécanismes habituels de la négociation entre l'administration et l'exploitant, mécanismes dont les enquêtes sociologiques menées notamment par Pierre Lascoumes soulignent l'importance, se trouvent dans l'impossibilité de fonctionner, en raison d'un litige sur l'identification des responsabilités, ou du fait de l'insolvabilité (organisée ou non) de l'exploitant,

**Graphe 15. Principaux moyens de légalité interne soulevés dans les affaires de l'échantillon**



**Exemples de moyens examinés par le tribunal  
relatifs à la désignation du débiteur des obligations  
(cas où la désignation du repreneur est en cause)**

Considérant (...) que le préfet était par suite fondé à mettre en demeure le dernier exploitant de l'installation en cause, dont il n'est pas contesté qu'il s'était bien substitué au bénéficiaire de la déclaration initiale, sans que puisse être opposée la cession des actifs de la société (...).

Considérant (...) que la requérante poursuit l'activité de ces sociétés sur le même site, et que le gérant de ces sociétés est le même, il résulte de l'instruction qu'aucune pièce du dossier, y compris le rapport de l'inspection des installations classées, ne permet d'établir que la société S., s'est substituée, en qualité d'exploitant, à la société C., l'installation dans les mêmes locaux qu'un précédent exploitant ne suffisant pas à caractériser une substitution d'exploitant (...).

Considérant que si l'un des motifs de l'arrêté attaqué est tiré de ce que "l'activité de la société S. reste la même que celle exploitée par la société C.", il résulte des indications circonstanciées et justifiées de la requérante, que ces activités présentent des différences importantes en ce qui concerne le volume de production, la consommation d'énergie, les conditions de stockage de la matière première et le combustible utilisé ; que, dès lors, le motif précité est entaché d'erreur de fait (...).

Considérant (...) que la société C. (...) a temporairement arrêté l'exploitation de l'activité papeterie, (et) a repris les installations liées à cet activité avec pour objectif leur utilisation à terme. Considérant, dès lors, que la société C. (...) doit être regardée comme s'étant substituée (...) en qualité d'exploitant (...); que la requérante ne peut utilement se prévaloir de la circonstance que les installations de l'activité de papeterie n'auraient jamais été utilisées depuis 1980 (...); que le moyen tiré de ce que la requérante ne peut être regardée comme la société débitrice des obligations en cause, ne peut être accueilli (...).

Considérant (...) que la société C. (...) s'est substituée à la société M. dans la mise en œuvre des mesures permettant de remettre en état le site qui avait été le siège de l'exploitation de cette dernière, après avoir informé l'administration de ses intentions et sans que le préfet, après avoir soumis le dossier de dépollution au conseil départemental d'hygiène, se fût opposé aux opérations envisagées ; qu'ainsi, la présence de produits polluants dans la propriété de M. M ne se rattache pas directement à l'exploitation de l'usine par la société M. ou au fait que cette société n'a pas détruit elle-même les produits abandonnés sur son site d'exploitation avant la vente des immeubles ; que le préfet (...) n'est pas fondé (...) à se prévaloir de la circonstance que la société C. n'aurait pas présenté de déclaration de changement d'exploitant (...).

Considérant que (...) la société T. a confié à la société U. la location-gérance de son fonds de commerce de casserie d'œufs ; que, par un jugement en date du ..., le tribunal de commerce de Nîmes a ouvert à l'encontre de la société U. une procédure de liquidation judiciaire (...). Considérant (...) que la circonstance que le contrat de location-gérance liant (les deux sociétés) s'est trouvé résilié (...) n'est pas de nature à permettre de regarder la société T. comme étant le dernier exploitant de l'installation dès lors (...) que l'activité de la société U. s'est poursuivie (...) et qu'il n'est ni établi (que la société T.) aurait repris l'exploitation (...).

On retrouve en bonne place dans l'argumentation sur la légalité interne les différents éléments qui composent la définition des "intérêts environnementaux" suivant la loi de 1976, codifiée dans le livre V du code de l'environnement (article L.511-1). Rappelons que la loi énumère sous forme de liste un nombre limité (sept, précisément) d'intérêts devant faire l'objet d'une protection. Ces intérêts sont les suivants: la salubrité publique, la santé publique (que nous avons associés sous une même catégorie, tant la distinction est parfois poreuse entre ces deux notions), la sécurité publique, la commodité du voisinage, la protection de la nature, l'agriculture et la préservation des sites et monument. La définition des intérêts protégés (généralement désignés par la formule "intérêts énumérés à l'article L.511-1 du code de l'environnement") relève d'une définition extensive de l'intérêt environnemental, englobant aussi bien la protection de la nature que celle du cadre de vie. Cette définition extensive est encore accentuée par le fait que la loi fait référence autant aux "dangers" qu'aux "inconvenients" (par conséquent aux nuisances diverses) susceptibles d'affecter ces intérêts.

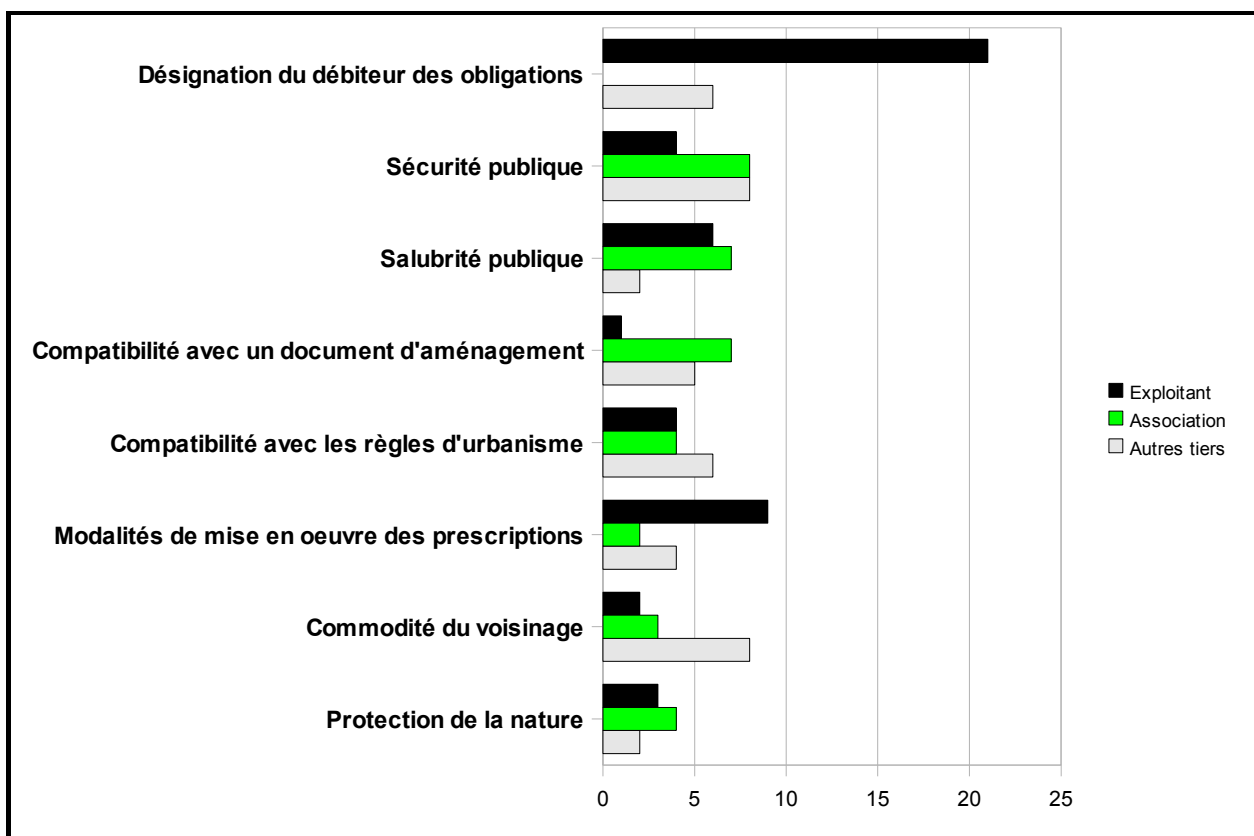
Or, ce ne sont précisément pas des intérêts relevant de la protection de la nature qui sont les plus fréquemment évoqués dans les moyens, mais ceux qui renvoient à la protection du cadre de vie, notamment la sécurité publique et la commodité du voisinage. Le nombre de litiges importants liés aux installations de carrière est un élément d'explication de la récurrence de ces moyens, associés à des types de risques et nuisances caractéristiques des exploitations de carrières (augmentation du trafic routier, nuisances sonores, nuisances liées aux poussières).

**Tableau 11. Moyens de légalité interne soulevés dans les affaires de l'échantillon**

Objet du moyen	Affaires concernées	
	Nbre d'affaires	%
Désignation du débiteur des obligations	28	16,7
Sécurité publique	20	11,9
Salubrité et santé publiques	17	10,1
Modalités de mise en oeuvre des prescriptions	15	8,9
Compatibilité avec les règles d'urbanisme	14	8,3
Commodité du voisinage	13	7,7
Compatibilité avec un document d'aménagement	13	7,7
Protection de la nature	9	5,4
Evaluation des dangers et inconvénients	9	5,4
Conditions d'éloignement	8	4,8
Légalité de la mise en demeure	7	4,2
Montant des sommes consignées	7	4,2
Préservation des intérêts protégés	6	3,6
Responsabilité administrative	6	3,6
Mise en oeuvre du pouvoir de police	6	3,6
Légalité de la mesure de consignation	4	2,4
Droits acquis par l'exploitant	3	1,8
Légalité de la mesure d'interruption	2	1,2
Préservation de l'agriculture	2	1,2
Choix du site d'exploitation	2	1,2
Durée d'exploitation	2	1,2
Mesures visant à limiter l'effet de serre	1	0,6
Frais d'expertise	1	0,6
Coût induit par les prescriptions	1	0,6
Périmètre de protection	1	0,6
Conciliation des usages de l'eau	1	0,6
Obligation de traitement des déchets	1	0,6

Comme le montre le graphe suivant, la question centrale de la désignation du débiteur des obligations est le plus souvent débattue dans un face à face entre l'exploitant (ou le supposé débiteur) et l'administration. En outre, les tiers soulevant ce moyen ne sont jamais des riverains victimes des nuisances, mais des personnes associées à l'exploitation à un moment donné et désigné en tant que telles comme débitrices des obligations par l'administration (propriétaires, client, repreneur supposé). La question de l'identification des responsabilités n'est donc jamais le résultat d'une action de riverains ou d'associations. Si les exploitants sont aussi les plus nombreux à contester les modalités de mise en oeuvre des prescriptions qui leur sont imposées, les tiers se concentrent davantage sur la question des intérêts environnementaux protégés. Alors que les associations se distinguent nettement des autres tiers dans leur usage stratégique de certains moyens de légalité externe, leur originalité au vue des moyens de légalité interne apparaît beaucoup moins évidente, ou alors de manière négative: défendant un intérêt collectif, les associations sont sans surprise moins présentes pour souligner des atteintes au cadre de vie des riverains à proximité immédiate des installations sources de nuisances: parmi les moyens relatifs à la préservation des intérêts protégés, ceux concernant la commodité du voisinage sont ainsi soulevés en majorité par des particuliers.

**Graphe 16. Répartition des moyens de légalité interne soulevés par catégorie de requérants.**



**Exemples de moyens examinés par le tribunal  
relatifs aux dangers et inconvénients pour la salubrité et la santé publiques**

Considérant (...) que l'activité d'extraction de matériaux (...) a occasionné une mise à nu de la nappe phréatique sur une surface importante ; (...) que cet affleurement de la nappe phréatique non loin de points de captages d'eau potable (...) comportait un risque de pollution ; que le site de l'affouillement a été laissé en état sans modification, nonobstant l'édition d'une précédente mise en demeure (...) qui prescrivait aux propriétaires le comblement du bassin et le nivellement des merlons ; que, dans ces conditions, le préfet (...) a pu, sans commettre d'erreur d'appréciation, mettre en demeure les requérants de procéder aux travaux précités (...).

Considérant (...) que l'arrêté préfectoral d'autorisation d'exploitation (...) dispose : « (...) Les conduits de rejets à l'atmosphère possèdent une section droite suffisante pour que les mesures de débit puissent se réaliser dans les conditions de la norme NFX 44.052 » ; qu'il résulte de l'instruction, et notamment du rapport de l'inspection des installations classées (...) que les dispositifs de prélèvement utilisés « ne sont pas conformes à la norme NFX 44.052 : non respect des conditions d'isocinétisme, absence de passerelles, de brides, de potence et non respect des sections réglementaires » (...).

Considérant (...) que s'agissant des risques de pollution par des hydrocarbures, (...) l'arrêté interdit tout stockage de liquide susceptible de créer une pollution des sols et prévoit le ravitaillement des engins sur une aire étanche entourée par un caniveau relié à un point bas étanche permettant la récupération totale des eaux ou des liquides résiduels (...).

Considérant (...) que si l'association allègue que le procédé de l'incinération aura une incidence sanitaire néfaste sur les populations de l'agglomération et que le procédé d'enfouissement aurait dû lui être préféré, cette affirmation, au demeurant non démontrée, est contredite par l'ensemble des études, soumises à tierce expertise, menées sur les conséquences sanitaires de l'exploitation (...).

Considérant (...) que concernant les émanations de poussière, un dispositif d'arrosage est prévu pour amoindrir l'envolée de telles poussières (...). Considérant toutefois, qu'aux termes de l'article 19 de l'arrêté du 22 septembre 1994 susvisé : "L'arrêté d'autorisation fixe la valeur limite (...) pour le flux des poussières" ; qu'il résulte de l'instruction que l'arrêté querellé ne répond pas à cette exigence ; qu'une telle circonstance n'est pas de nature à elle seule à justifier l'annulation de l'arrêté attaqué ; que, dans ces conditions, il y a lieu de renvoyer la société T. devant le préfet (...) aux fins pour lui de compléter son arrêté (...) par la fixation d'une valeur limite pour le flux de poussières (...).

Considérant (...) que les dispositions propres à limiter les envols de poussières liés au trafic figurent à l'article 5.6 de l'arrêté préfectoral (lequel) impose à l'exploitant de bâcher aussi bien à l'aller qu'au retour les véhicules de transport de schiste (...).

Considérant (...) qu'à la demande du préfet (...), le (bureau d'étude expert) a donné (...) un avis sur les épandages (...), sur lequel s'est notamment fondé le conseil départemental d'hygiène pour donner un avis défavorable à la demande ; que ce rapport (...) fait clairement ressortir les risques de pollution grave que feraient courir les épandages pour les eaux souterraines (...); que plus de la moitié de la surface potentielle d'épandage (...) a une épaisseur de sol de moins de 30 cm et repose sur un substrat karstique, et que ces terrains sont insusceptibles dès lors, d'empêcher une percolation rapide des lisiers vers le haut de la nappe phréatique, laquelle alimente des captages (...).



**Exemples de moyens examinés par le tribunal  
relatifs aux inconvénients pour la commodité du voisinage**

Considérant toutefois qu'il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette de l'installation litigieuse (...) est séparée du centre hospitalier par des voies ferrées (...); que, par ailleurs, les nuisances sonores provoquées par le fonctionnement de celle-ci ne dépassent pas le niveau sonore ambiant résultant de l'activité des autres entreprises présentes dans la zone ; qu'en outre, les prescriptions dont sont assorties les autorisations litigieuses, et notamment l'interdiction du brûlage des métaux, de la récupération et du transit d'ordures ménagères et du stockage de matières putrescibles, tendent à réduire substantiellement les risques de nuisances olfactives et de pollution de l'air et des sols (...).

Considérant (...) que, compte tenu des modes d'occupation des sols aux alentours, constitués d'infrastructures de transports, d'ateliers municipaux et, notwithstanding l'implantation (...) d'un camp d'accueil des gens du voyage, les inconvénients pour la commodité du voisinage apparaissent faibles (...); que, s'agissant de l'hôtel, les inconvénients inhérents à la proximité d'une telle installation, d'une part n'apparaissent pas anormaux eu égard au caractère préexistant de la zone dans laquelle cet hôtel est installé, et d'autre part, seront atténués par le traitement architectural du projet et le décalage entre les horaires de fréquentation de l'hôtel et de la déchetterie (...).

Considérant (...) que l'autorisation contestée fixe (...) en limite de propriété les niveaux admissibles de bruit (...) (et) prescrit à la société exploitante la réalisation de mesures de contrôle de la situation acoustique de son exploitation complétée, le cas échéant, par des contrôles diligentés par l'inspecteur des installations classées ; que ces mesures de contrôle, dès lors qu'elles doivent faire l'objet d'une réalisation effective, sont suffisantes pour permettre de veiller au respect des normes admises en matière de nuisances sonores (...).

Considérant (...) que l'arrêté d'autorisation d'exploitation d'une carrière doit fixer, pour chacune des périodes de la journée (diurne et nocturne), les niveaux de bruit à ne pas dépasser en limites de propriété de l'établissement ; qu'il est constant que l'arrêté (attaqué) ne fixe aucun niveau de bruit à ne pas dépasser mais se limite à rappeler les valeurs d'émergence maximale ; que, par suite, les associations requérantes sont fondées à soutenir que (...) l'arrêté attaqué est illégal (...).

Considérant (...) qu'aux termes de (...) l'arrêté (...) contesté : "l'établissement est aménagé et équipé de telle sorte qu'il ne soit pas à l'origine de nuisances olfactives pour le voisinage" ; (...) que cette seule mention ne pouvait, compte-tenu de l'existence d'une station d'épuration et des risques de nuisances de ladite installation, suffire à prévenir les dangers et inconvénients pour la commodité du voisinage (...); qu'il y a lieu d'enjoindre (...) à la préfète (...) de fixer par un nouvel arrêté, les prescriptions additionnelles nécessaires (...).

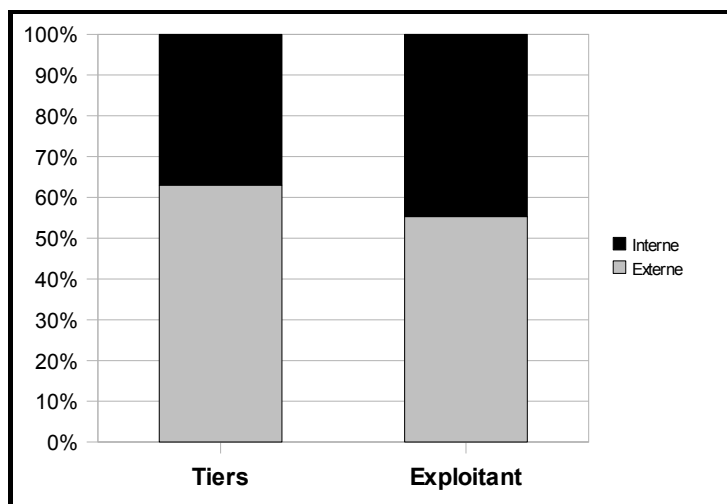
Considérant que (...) si (le requérant) soutient que le travail nocturne occasionne des nuisances difficilement supportables, il résulte de l'instruction que les niveaux de bruit doivent être conformes selon les termes mêmes (...) de l'arrêté du préfet (...) aux dispositions de l'arrêté ministériel du 23 janvier 1997 relatif à la limitation des bruits émis dans l'environnement par les installations classées (...); que le requérant n'établit pas que ce niveau est insuffisant pour garantir une protection adéquate du voisinage (...).

Considérant que la société C. soutient que l'atteinte à la tranquillité des riverains et à leur cadre de vie ne sera pas excessive dès lors que (...) des mesures ont été prévues pour limiter l'impact pour les habitants du lotissement voisin (telle) que (...) la construction d'une digue paysagère offrant un écran phonique et visuel ou encore la limitation des poussières et des passages d'engins à proximité des maisons ; que toutefois, eu égard à la distance séparant l'exploitation d'un lotissement composé de 64 maisons, soit 140 m, les mesures compensatoires proposées (...) sont insuffisantes et aucunes prescriptions, y compris celles proposées par la direction régionale de l'industrie et de la recherche, ne paraissent susceptibles de remédier aux nuisances dans des conditions acceptables pour les riverains (...).

Considérant (...) que le préfet ne pouvait légalement prendre la mesure contestée sans vérifier que le titulaire de l'autorisation excédait les limites maximales d'émission olfactive auxquelles il était soumis (...) et sans que des relevés olfactifs précis et chiffrés n'aient été effectués pour contrôler les émissions par rapport aux normes définies par (...) l'arrêté d'autorisation (...).

Une autre lecture de la fréquence statistique des moyens soulevés peut être proposée en partant cette fois-ci des affaires où le requérant obtient l'annulation, partielle ou totale, de la décision attaquée. Il s'agit de s'intéresser aux moyens accueillis par les juges dans ces affaires où la partie requérante est la partie gagnante: on dispose ainsi d'une indication intéressante sur les "arguments qui portent" et sur la base desquels le tribunal peut motiver une décision favorable au demandeur. On remarque d'emblée que les moyens accueillis dans ces affaires sont en majorité des moyens de légalité externe, et que cette tendance est plus nette chez les requérants tiers que chez les requérants exploitants: c'est donc plus "sur la forme" que "sur le fond" que se gagnent les instances engagées.

**Graphe 17. Répartition des moyens soulevés par la partie gagnante et accueillis par le tribunal.**



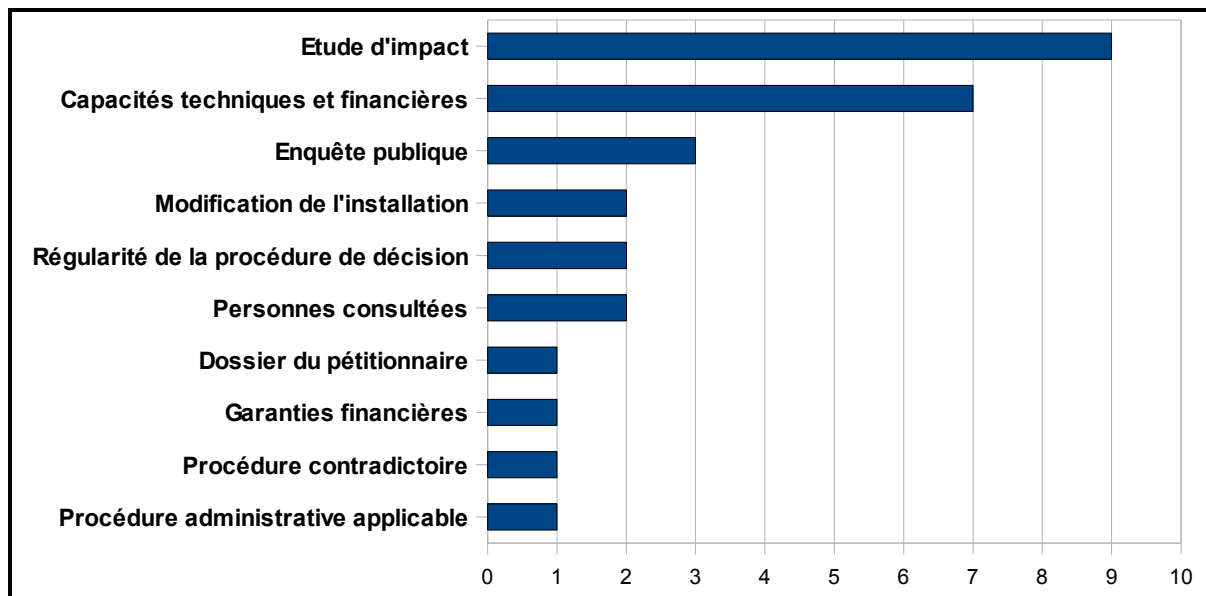
La lecture détaillée de ces résultats par catégories de moyens laisse apparaître des différences intéressantes entre les registres d'argumentation sollicités par les tiers et ceux mobilisés par les exploitants. Pour ce qui est des moyens de légalité externe soulevés par des tiers, on retrouve sans surprise les moyens relatifs à l'étude d'impact, dont on avait notamment indiqué qu'ils étaient fortement utilisés par les associations. Le fait qu'ils apparaissent parmi les moyens accueillis n'est pas surprenant en soi, mais c'est avant tout leur fréquence qui doit être soulignée: l'insuffisance de l'étude d'impact est de manière flagrante le levier juridique privilégié pour obtenir l'annulation de décisions favorables aux exploitants. Un résultat beaucoup moins attendu concerne le rôle déterminant joué par la question des capacités techniques et financières des exploitants. Les juges semblent particulièrement vigilants face à la fragilité, surtout économique, d'exploitations ayant à gérer une activité importante avec des moyens techniques, financiers et humains limités. La rigueur du contrôle exercé s'apparente à un mécanisme a priori de prévention des dangers et nuisances, régulièrement utilisé par les tiers. Les moyens de cette catégorie sont souvent utilisés à propos des exploitations d'élevage (cf. exemples cités plus bas), dans la mesure il s'agit souvent d'exploitations gérées par l'exploitant seul ou par quelques personnes, alors que les volumes d'activité peuvent être tout à fait considérables. Enfin, outre les moyens relatifs à la régularité de l'enquête publique, un autre levier juridique souvent invoqué avec succès par les tiers concerne la qualification de la modification de l'installation: les controverses sur la réalité d'un "changement notable" de l'exploitation renvoient en effet à des enjeux importants, dans la mesure où la reconnaissance d'une

modification entraîne le déclenchement d'une nouvelle procédure d'autorisation, avec toutes les contraintes et garanties applicables à une autorisation initiale. Le débat porte alors sur l'évaluation des changements connus par l'exploitation (extension spatiale, hausse du volume d'activité, aire géographique d'approvisionnement). Les annulations obtenues sur ce point remettent en cause le recours par l'administration à de simples prescriptions complémentaires pour régler les changements connus par les exploitations.

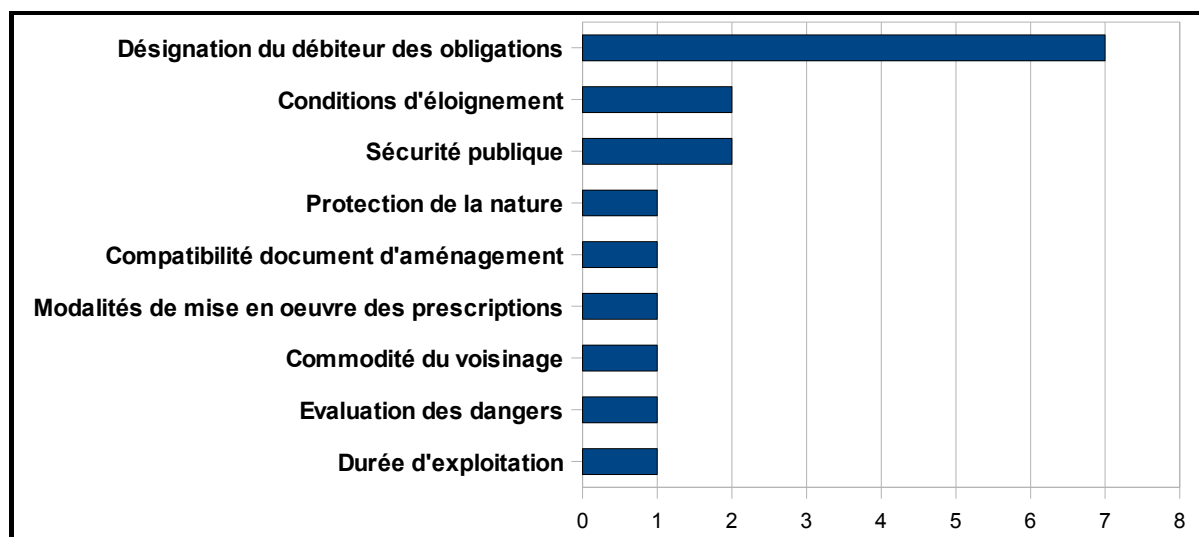
Sur le plan de la légalité interne, les moyens concernant la désignation du débiteur des obligations au titre de la législation des installations classées apparaissent fréquemment chez les tiers; cependant, comme nous l'évoquions plus haut, il s'agit de tiers d'un profil particulier, en l'occurrence des personnes associées à l'exploitation (propriétaires, repreneurs supposés), et non de riverains victimes de nuisances. Pour ce qui des autres moyens de légalité interne susceptibles d'ouvrir la voie à une annulation, ceux relatifs à la préservation des intérêts environnementaux (ou intérêts protégés énumérés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement) sont les mieux représentés. Mais, élément à noter, aucun d'entre eux ne semble s'imposer comme une voie privilégiée pour obtenir l'annulation des décisions attaquées, alors que leur fréquence brute (en dehors de ce critère de succès) montraient à l'inverse de fortes disparités (les moyens relatifs à la sécurité, la santé et la salubrité publiques se détachaient nettement par leur fréquence des moyens renvoyant à d'autres intérêts protégés). Il semble ainsi difficile d'identifier, dans les motifs des magistrats, une quelconque hiérarchie entre les différents intérêts protégés, notamment entre ceux relevant de la protection de la nature et ceux davantage apparentés à la préservation du cadre de vie.

Du côté des exploitants, les moyens de légalité externe sollicités avec le plus de succès sont ceux renvoyant au caractère contradictoire de la procédure administrative et à la motivation de la décision préfectorale. Dans le premier cas, c'est le droit de l'exploitant à présenter ses observations sur le projet d'arrêté qui semble ainsi faire l'objet d'une protection vigilante de la part des juges, tandis que dans le second cas, c'est l'obligation pesant sur le préfet de détailler les motifs de sa décision, sans se contenter d'un simple renvoi au rapport de l'inspecteur des installations classées, qui est strictement contrôlée. Sur le plan de la légalité interne, c'est sans surprise les moyens relatifs à la désignation du débiteur des obligations qui apparaissent le plus souvent parmi les moyens accueillis, conséquence prévisible de la forte orientation des recours d'exploitants sur cet enjeu. Mais d'autres sujets de controverses ressortent également de ces résultats. Les exploitants obtiennent ainsi parfois gain de cause contre l'administration lorsque celle-ci décide de faire peser sur eux l'obligation de faire réaliser ou financer des études relatives à des dangers survenus dans l'installation. Les litiges sur le régime applicable à l'installation (régime d'autorisation ou de déclaration, ou de manière plus générale, soumission à la législation des installations classées) rappellent quant à eux l'existence de controverses sur l'évaluation du volume d'activité. On notera enfin que lorsque les exploitants invoquent avec succès la préservation des intérêts protégés (pour réfuter le fait que le fonctionnement de l'exploitation leur serait préjudiciable), ils le font de manière indéterminée, sans cibler des types de dangers et inconvénients particuliers.

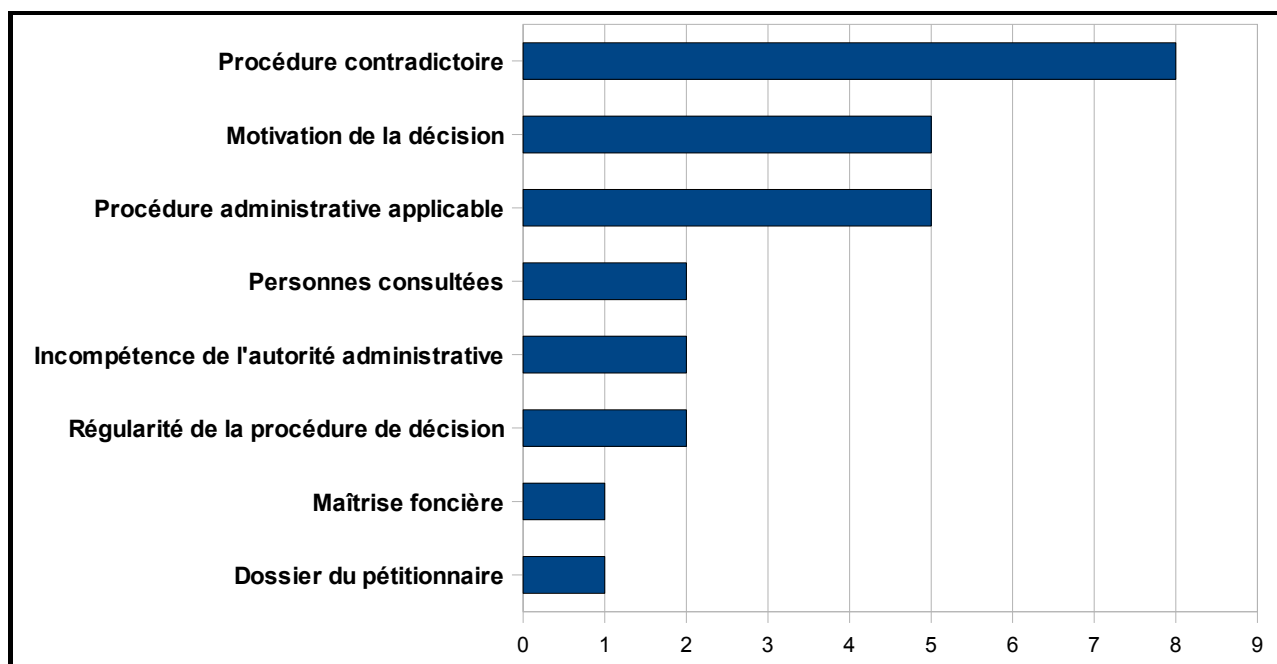
**Grphe 18. Moyens de légalité externe soulevés par les tiers et accueillis par le tribunal dans les affaires où la partie gagnante est un tiers.**



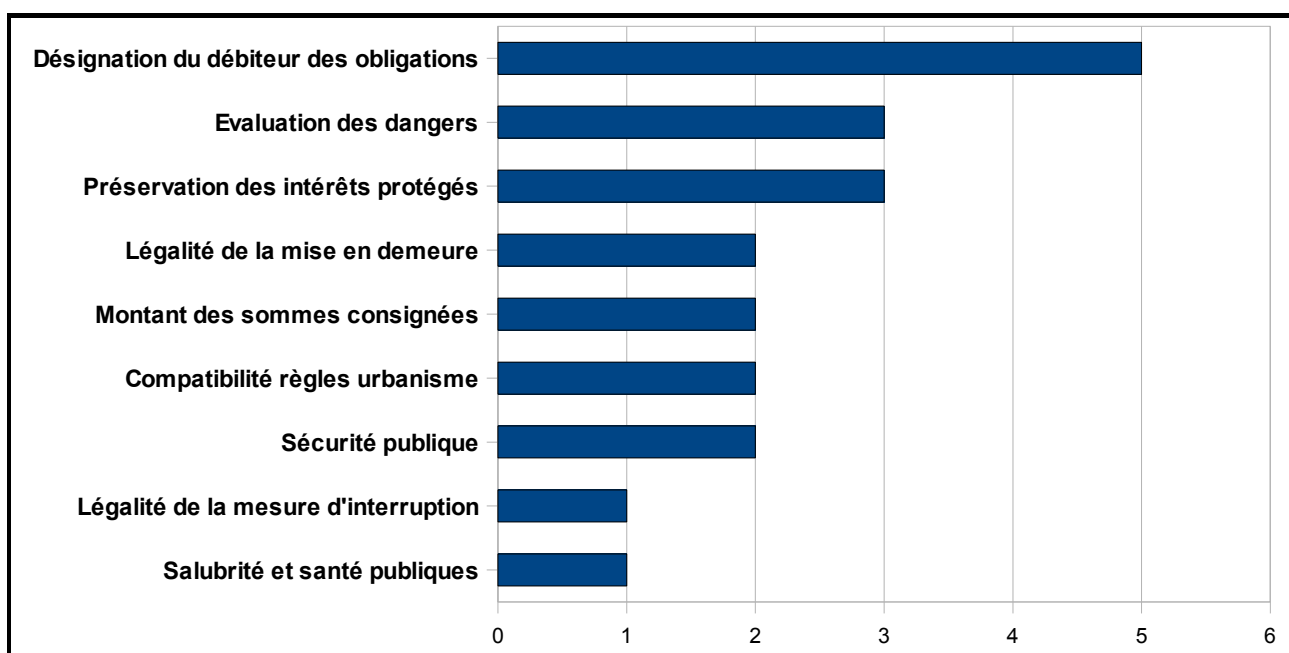
**Grphe 19. Moyens de légalité interne soulevés par les tiers et accueillis par le tribunal dans les affaires où la partie gagnante est un tiers.**



**Graphe 20. Moyens de légalité externe soulevés par l'exploitant et accueillis par le tribunal dans les affaires où la partie gagnante est l'exploitant.**



**Graphe 21. Moyens de légalité interne soulevés par l'exploitant et accueillis par le tribunal dans les affaires où la partie gagnante est l'exploitant.**



**Exemples de moyens examinés par le tribunal  
relatifs aux capacités techniques et financières de l'exploitant**

Considérant (...) qu'il n'est pas contesté que cette entreprise unipersonnelle était très endettée en raison de la construction de deux nouveaux bâtiments qui devaient être destinés à accueillir les volailles pour lesquelles une extension avait été autorisée (...); que le but de cette deuxième demande d'autorisation d'extension était de combler le déficit de l'EARL et de pouvoir utiliser les deux nouveaux bâtiments ainsi construits ; que les conclusions de la commission d'enquête mentionnent d'ailleurs que « la situation financière du GAEC, difficile actuellement, ne pourra se redresser que par une extension de l'activité d'élevage et pourra ainsi faire face aux dépenses pour la protection de l'environnement » ; qu'il était donc manifeste que l'EARL G. ne disposait pas des capacités financières suffisantes (...).

Considérant, que M. G (...) était amené à gérer seul un élevage de 157 268 volailles ; que compte tenu de la nature et de l'importance de cette installation, l'exploitant (...) ne justifie pas de sa capacité technique à faire face, seul, à la multiplicité et à la diversité des tâches qui lui incombent pour exploiter son élevage dans le respect des intérêts visés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement ; que la seule circonstance que son père vienne lui apporter son aide de temps en temps et que lui soient dispensées un certain nombre de formations n'est pas de nature à pouvoir lui conférer de telles capacités techniques (...).

Considérant (...) que le dossier de la demande d'autorisation d'exploiter déposé par la communauté urbaine (...) mentionne les dispositions budgétaires prises par cet établissement public pour faire face aux coûts de construction et de fonctionnement de la déchetterie projetée ; (qu')il mentionne que l'exploitation des déchetteries communautaire est assurée par un prestataire de service choisi sur appel d'offres en fonction de sa performance dans la valorisation et le traitement des déchets urbains ; que (...) la circonstance que son dossier n'identifie pas le prestataire de service retenu (...) n'est pas de nature à entacher d'illégalité l'autorisation d'exploiter (...).

Considérant (...) que (les exploitants) qui assurent depuis environ 30 ans la transformation de la viande justifient suffisamment de leurs capacités techniques ; que les capacités financières pour la réalisation de la station d'épuration sont justifiées par une attestation du commissaire aux comptes, accompagnée du récapitulatif des investissements et des frais de fonctionnement liés à l'environnement (...).

Considérant que (l'exploitant) titulaire d'un brevet de technicien supérieur agricole, qui a suivi dix-huit mois de stage dans des exploitations porcines et occupe le poste de chef-porcher depuis trois ans dans l'exploitation de ses parents justifie de ses capacités techniques ; qu'en revanche, les capacités financières ne font l'objet que d'une évaluation imprécise des ressources de l'exploitation, sans que le dossier ne mette en regard les charges, et ne produise autre chose, en ce qui concerne le financement de l'exploitation qu'une lettre du Crédit agricole donnant un accord de principe au projet d'installation, sans précision aucune de chiffre ou de montant et sans que soit joint le plan de financement (...).

Considérant (...) que figure au dossier d'autorisation, pour toute indication des capacités financières de la SCEA L., la mention du capital social de 200 000 francs de la société, son adhésion à des groupements de producteurs et la répartition entre prêt bancaire pour 60 % et auto financement pour 40 % de dépenses non précisées sinon une indication des dépenses envisagées pour les plantations, l'entretien des bandes herbeuses et le cahier d'épandage (...); que de telles indications, au demeurant non assortie de pièces permettant d'en apprécier l'exactitude, ne saurait constituer les éléments permettant à l'administration (...) de s'assurer des capacités financières de l'exploitant (...).

Considérant (...) qu'il résulte de l'instruction que figure au dossier d'autorisation, pour toute indication de ses capacités financières, une mention "constitution du dossier environnement : 3 515,17 euros .... Le coût du projet visant toutes les installations d'élevage ainsi que les investissements ayant pour objet de réduire les inconvénients sur l'environnement de l'installation ont été intégrés dans l'approche globale financière réalisée par les exploitants (...)."; que de telles indications, au demeurant non assortie de pièces permettant d'en apprécier l'exactitude, ne sauraient constituer les éléments permettant à l'administration (...) de s'assurer des capacités financières de l'exploitant (...).

**Exemples de moyens examinés par le tribunal  
relatifs aux modifications de l'installation**

Considérant que la réduction de 280 000 à 220 000 tonnes de la capacité annuelle de stockage, imposée par l'administration, (n'est pas de nature) (...) à bouleverser l'économie du projet au regard de la protection de la nature et de l'environnement ou de la commodité du voisinage (...)

Considérant (...) que si la requérante prétend que le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation était nécessaire, en complément de l'autorisation déjà accordée à la société A. pour ses activités existantes sur le site, en raison (...) de l'augmentation des dangers et inconvénients générés, il résulte de l'instruction (...) que les émissions sonores sont minorées par l'installation de l'activité de tri-concassage en contrebas du niveau naturel du sol et la mise en œuvre de dispositifs de réduction de bruit (...); que pour le trafic de camions lié à l'activité du site, l'impact du trafic journalier induit par le projet est réduit au regard du trafic routier (existant) (...).

Considérant (...) que la modification visée par l'arrêté préfectoral (...) permettant (à l'exploitant) de déplacer la plate-forme de tri des mâchefers (...) a eu pour conséquences directes, d'une part, d'accroître d'autant la surface utilisée pour l'exploitation du site, d'autre part, de rapprocher sensiblement la plate-forme de traitement des mâchefers (d'un) ruisseau (...) dont ni l'intérêt du point de vue écologique ni la fragilité ne sont contestés (...). Considérant que de telles modifications, qui étaient de nature à engendrer des dangers ou inconvénients nouveaux (...) impliquaient (...) une nouvelle demande d'autorisation (...).

Considérant (...) que si (le requérant) soutient que le préfet (...) aurait dû inviter la société H. à déposer une nouvelle demande d'autorisation d'exploiter (...), l'arrêté initial d'autorisation (...) prévoyait (...) que les modifications apportées à l'itinéraire de desserte du site ne nécessitaient pas l'organisation d'une nouvelle procédure (...), dans la mesure où elles reprenaient et se substituaient de façon alternative au tracé autorisé pour l'exploitation d'un terril voisin (...); qu'ainsi en l'absence d'inconvénients supplémentaires de la nature de ceux qui sont prévus à l'article L. 511-1 du code de l'environnement, le préfet (...) n'avait pas l'obligation d'inviter la société H. à présenter une nouvelle demande d'autorisation (...).

Considérant que la décharge initialement autorisée (...) correspondait à une simple décharge d'ordures ménagères autorisée à titre temporaire (...) que l'arrêté du ..., qui procède à l'abrogation des prescriptions des arrêtés antérieurs, fixe la capacité de la décharge et élargit la zone de collecte des déchets d'amiante ciment à l'ensemble des régions administratives adjacentes et celle des mâchefers à l'ensemble des départements limitrophes. Considérant que les modifications apportées par les arrêtés successifs à la consistance et au mode d'utilisation de l'installation constituent un changement notable des éléments du dossier de demande d'autorisation, de nature à entraîner des dangers ou inconvénients nouveaux (...); que, par suite, (...)le préfet (...) devait (...) instruire les modifications envisagées comme des autorisations nouvelles (...).

Considérant (...) que le quadruplement de la superficie de l'activité de stockage de ferrailles (...) et son rapprochement d'une pinède et de bâtiments avoisinants causent au voisinage des inconvénients supplémentaires de la nature de ceux qui sont prévus à l'article L.511-1 du code de l'environnement; que, dès lors, le préfet (...) pouvait régulièrement inviter M. L. à déposer un dossier de demande d'autorisation (...).





## **1.2. Un contentieux diversifié: éléments sur les différentes situations de recours**

**1.2.1. Gestion de la ressource en eau**

**1.2.2. Protection de la faune et de la flore**

**1.2.3. Affichage**

**1.2.4. Affaires diverses**

### 1.2.1. La gestion de la ressource en eau

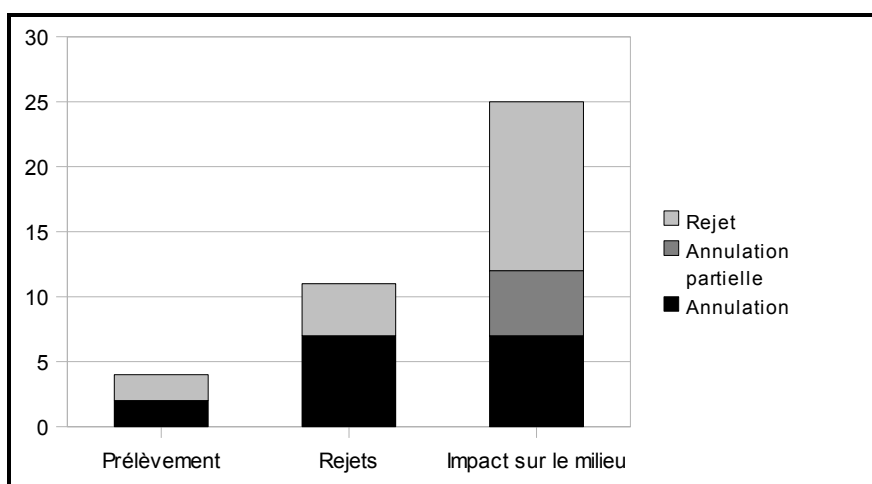
Le régime de contrôle administratif des installations ayant un impact sur la ressource en eau, issu de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau et codifié au livre 2 du code de l'environnement (articles L.211-1 et suivants) est organisé suivant un modèle analogue à celui des installations classées pour la protection de l'environnement : procédure d'autorisation et de déclaration, définition de prescriptions, mécanisme de mises en demeure et sanctions administratives en cas d'inobservation de ces prescriptions. De manière analogue également, on retrouve la définition d'intérêts protégés, distincts cependant de ceux relatifs aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Deux types d'intérêts protégés sont énumérés par l'article L.211-1: 1) Les intérêts à protéger de manière générale au titre d'une gestion équilibrée de la ressource en eau : préservation des écosystèmes, protection de l'eau et lutte contre la pollution, restauration de la qualité des eaux, développement de la ressource en eau. 2) Les intérêts à protéger au titre de la conciliation des différents usages de cette ressource: santé et salubrité publiques, vie biologique du milieu récepteur, libre écoulement des eaux, activités humaines telles que, entre autres, l'agriculture, la pêche, l'industrie et la production d'énergie. Par ailleurs, l'article L. 214-3 dresse une liste limitative d'intérêts dont la protection justifie l'application d'une procédure d'autorisation: santé et sécurité publiques, libre écoulement des eaux, ressource en eau, risques d'inondation, qualité ou diversité du milieu aquatique.

Les affaires de l'échantillon ont été classées en fonction de la nomenclature des installations soumises au régime de la loi sur l'eau. Le classement n'a pas eu être effectué qu'en fonction du premier niveau de cette nomenclature, les informations disponibles dans le texte des jugements proposant des informations trop souvent insuffisantes pour classer les installations et ouvrages litigieux suivant les niveaux désagrégés de cette nomenclature. Nous détaillons ci-dessous les résultats observés par catégorie d'affaires

**Tableau 12 et graphe 22. Répartition par catégories des affaires relatives à la gestion de l'eau.**

	<b>Annulation</b>	<b>Annulation partielle</b>	<b>Rejet</b>	<b>Total</b>
Prélèvement	2	0	2	4
Rejets	7	0	4	11
Impact sur le milieu	7	5	13	25
Total	16	5	19	40



### Prélèvements d'eau

Les affaires relatives aux prélèvements d'eau sont à peu près toutes liées à l'activité agricole et aux mesure visant à prévenir des pénuries saisonnières.

Le tableau ci-dessous fait cependant abstraction d'une série, isolée des résultats à ce titre, de 55 affaires relevant de la catégories "prélèvements" (soit la deuxième série de notre échantillon, après celle observée dans le département des Pyrénées-Atlantique concernant la mise en oeuvre d'un zonage Natura 2000). Il s'agit de 55 recours identiques formés contre autant d'arrêtés du préfet des Deux-Sèvres relatifs aux prélèvements en eau souterraine (arrêtés pris sur le fondement de la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004, ayant transcrit en droit interne la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau). Ces décisions, qui limitent les prélèvements sur les eaux souterraines dans une région confrontée à de fortes pénuries saisonnières, sont contestées par des recours soulevant deux types de moyens principaux: la contestation des modalités de calcul des volumes d'eau attribués (période de calcul non significative) et de l'évaluation de l'impact des prélèvements sur les eaux souterraines (allégation d'un impact faible en raison de la faible profondeur de ces derniers). Ces recours sont tous rejetés par le tribunal.

Décision attaquée	Issue de l'affaire
Arrêté autorisant le prélèvement d'eau sur la commune de V.	Rejet de la demande
Arrêté portant limitation provisoire de certains usages de l'eau sur le territoire du département de l'Allier	Annulation totale
Arrêté autorisant un prélèvement des eaux souterraines et définissant des périmètres de protection autour d'un forage.	Rejet de la demande
Décision par laquelle le préfet a appliqué à un Groupement agricole d'exploitation en commun une retenue pour non-respect des règles relatives à la police de l'eau.	Annulation totale

### Rejets

A la différence des autres catégories d'installations et travaux régies par la loi sur l'eau, les installations de rejet concernées par les affaires de notre échantillon ne sont pas des installations utilisées par des particuliers (à l'exception d'une seule concernant la pose d'une canalisation

enterrée). L'action contentieuse ne naît que lorsqu'un usage "professionnel" à des fins d'exploitation industrielle, d'activité agricole ou d'urbanisme est en cause, type d'usages sans doute corrélé à l'importance et l'intensité des rejets en cause. Le fort taux d'annulation dans ce type d'affaires s'explique par ailleurs sans doute par le fait que ces installations de rejet sont par nature celles qui sont le plus susceptibles de provoquer des nuisances, et de susciter par conséquent un contrôle strict de la part des magistrats.

Ces usages professionnels sont de trois types dans notre échantillon :

- usages agricoles: on notera que c'est dans ce cadre juridique que les opérations d'épandage (trois affaires dans notre échantillon), sont susceptible d'être organisées, opérations qui peuvent se rapporter à l'activité d'exploitations agricoles elles-mêmes susceptibles d'apparaître dans le contentieux au titre de la législation des installations classées.
- activités industrielles: deux cas sont mentionnés ici, celui d'une centrale hydroélectrique, et celui du rejet d'effluents du site nucléaire de La Hague.
- opérations d'urbanisme et d'aménagement: si les deux premiers usages (agricole et industriel), viennent spontanément à l'esprit lorsqu'on évoque la question des rejets polluants, les conséquences des opérations d'aménagement sont en revanche moins connues. Il est en effet intéressant de noter que trois affaires se rapportent à des opérations liées à l'équipement de zones nouvellement ou prochainement urbanisées (zones d'urbanisation future, lotissements, zones d'aménagement concertées).

Décision attaquée	Issue de l'affaire
Arrêté du maire interdisant l'épandage de boues d'épuration sur le territoire communal	Annulation totale
Arrêté autorisant l'épandage du compost issu des boues d'épuration des stations dépollution gérées par une communauté d'agglomération.	Rejet de la demande
Arrêté complétant les prescriptions de l'arrêté du ... concernant les rejets d'effluents issus de la plate-forme routière et autorisant un remblaiement dans le lit majeur du Doubs.	Annulation totale
Arrêté donnant récipissé de déclaration de travaux au titre de loi loi sur l'eau pour des ouvrages de rejet des eaux pluviales d'un lotissement communal	Annulation totale
Arrêté autorisant un syndicat intercommunal à rejeter des eaux pluviales vers un cours d'eau	Annulation totale
Arrêté autorisant la commune de L. à réaliser des travaux de rejet dans les eaux superficielles des eaux pluviales des futures zones d'urbanisation situées au nord de l'agglomération	Rejet de la demande
Arrêté du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, du ministre de l'écologie et du développement durable, et du ministre de la santé, de la famille autorisant les prélèvements d'eau et les rejets d'effluents liquides et gazeux pour l'exploitation du site nucléaire de La Hague.	Rejet de la demande
Arrêté autorisant le rejet des eaux pluviales d'une ZAC et autorisant l'abattage d'un espace boisé.	Rejet de la demande
Décision tacite de refus du maire d'effectuer les travaux de remise en état d'une propriété et de ses abords à la suite de la pose de la canalisation enterrée de tout à l'égout	Annulation totale
Arrêté fixant le débit réservé d'une centrale hydroélectrique.	Annulation totale
Décision par laquelle le maire de la commune a interdit l'épandage des boues issues du traitement des eaux usées d'une station d'épuration	Annulation totale

## Impact sur le milieu et la sécurité publique

Les installations relevant de cette rubrique de la nomenclature sont d'un profil beaucoup plus hétéroclite que celles des deux précédentes, dans la mesure où elles font appel à deux notions (la préservation du milieu aquatique et la sécurité publique), elles-mêmes très générales. La nomenclature indique ainsi que relèvent de cette catégorie tous les ouvrages ayant un impact important (évalué d'après des critères chiffrés) sur le milieu aquatique et l'écoulement des crues (comme les remblais dans le lit des cours d'eau, consolidations des berges et travaux d'entretien divers), les plans d'eau et les opérations de vidanges qui les concernent, les barrages de retenue, les digues, les piscicultures d'eau douce, les opérations d'assèchement ou de mise en eau des zones humides et marais, les opérations de drainage, et, enfin, l'implantation de canalisations pour le transport de produits chimiques et d'hydrocarbures.

Les affaires de cette rubrique se partagent de manière à peu près égale entre recours initiés par des tiers (10 affaires) et recours initiés par les détenteurs des installations et ouvrages (8), sans que les uns et les autres se distinguent par un taux de succès particulier de leur demande. A l'instar du contentieux des installations classées, on retrouve aussi bien des affaires relatives à "l'amont" de l'activité administrative (les décisions d'autorisation, qu'il s'agisse de décisions positives ou de décisions de refus - 11 affaires) qu'à "l'aval" (mises en demeure de réalisation de travaux et de remise en état, mesures de consignation – 7 affaires). A la différence du contentieux des installations classées cependant, les contestations visant "l'aval" (mises en demeure et sanctions financières) portent bien plus sur le contenu des prescriptions litigieuses et les modalités de leur mise en oeuvre que sur la désignation du débiteur des obligations.

Décision attaquée	Issue de l'affaire
Arrêté ayant donné récépissé de déclaration au titre des installations classées à un syndicat intercommunal des eaux et assainissement pour la construction d'une station de traitement des eaux usées et pluviales de type filtre planté de roseaux.	Rejet de la demande
Arrêté ordonnant la consignation d'une somme de 22.500 euros répondant du montant de réalisation des travaux qui consistent en la repose de la tourbe extraite au niveau des surfaces en eau pour redonner aux étangs leur configuration initiale.	Rejet de la demande
Décision implicite par laquelle le préfet a refusé de faire usage de ses pouvoirs de police pour mettre en demeure un responsable de travaux réalisés sans autorisation au titre de la loi sur l'eau dans un ruisseau de la commune de S.	Annulation totale
Arrêté ayant autorisé et déclaré d'intérêt général divers travaux de déviation, de recalibrage, d'amélioration de la fonctionnalité du lit majeur et de restructuration d'un ruisseau.	Rejet de la demande
Arrêté mettant en demeure M. P. de remettre en état le terrain sur lequel il a effectué des travaux d'agrandissement d'un étang, et d'effectuer une demande d'autorisation pour l'exploitation de son étang.	Rejet de la demande
Décision implicite du préfet refusant de mettre en demeure la société P. de déposer un dossier de régularisation concernant la destruction et le remblaiement de 73 000m <sup>2</sup> de zones humides	Annulation totale
Décision par laquelle le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt de l'Orne s'est opposé à la remise en eau d'une mare.	Rejet de la demande
Arrêtés portant autorisation de travaux en milieu aquatique	Annulation partielle

Arrêté refusant la délivrance d'une autorisation de réaliser des travaux d'aménagement hydraulique de rectification du lit d'un cours d'eau	Rejet de la demande
Arrêté ayant mis en demeure le requérant de réaliser sur ses propriétés riveraines d'un cours d'eau des travaux de curage à vieux fonds et vieux bords de celui-ci	Annulation totale
Arrêté portant réglementation de la descente des canyons dans le département des Pyrénées Orientales.	Annulation totale
Arrêté relatif au 2ème programme d'action portant sur la protection des eaux contre les pollutions par les nitrates d'origine agricole (article L.211-2 du code de l'environnement)	Annulation partielle
Autorisation de réalisation de travaux sur un cours d'eau.	Rejet de la demande
Arrêté portant récipissé de la déclaration concernant la régularisation d'un plan d'eau.	Rejet de la demande
Arrêté autorisant la réalisation des travaux de protection des lieux habités au titre de l'article 10 de la loi sur l'eau.	Rejet de la demande
Décision implicite par laquelle le préfet a refusé de faire usage de ses pouvoirs de police aux fins de permettre le bon écoulement d'un cours d'eau non-domaniaux.	Rejet de la demande
Décision par laquelle le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt s'est opposé à la remise en eau d'une mare	Rejet de la demande
Condamner l'Etat et la commune à payer la somme de 486.935,32 euros en réparation des divers préjudices causés par l'effondrement du mur de soutènement d'une propriété située en bordure d'un ruisseau, dû à divers travaux exécutés pour réduire les inondations des berges lors des crues importantes.	Annulation partielle
Arrêté portant réglementation de la descente des canyons dans le département des Pyrénées-Orientales.	Annulation partielle
Arrêté du préfet modifiant son arrêté du 16 janvier 1995 portant règlement d'eau pour les entreprises autorisées.	Annulation partielle
Arrêté approuvant un avenant à une concession hydroélectrique.	Rejet de la demande
Arrêté ayant classé des barrages au titre de la sécurité publique	Annulation totale
Décision ayant autorisé, implicitement, le rebouchage d'une mare.	Rejet de la demande
Délibération par laquelle le conseil municipal s'est opposé au projet de remblaiement de la parcelle dont le requérant est propriétaire.	Annulation totale
Arrêté ayant mis en demeure le requérant de remettre en état le lit mineur d'un affluent	Annulation totale

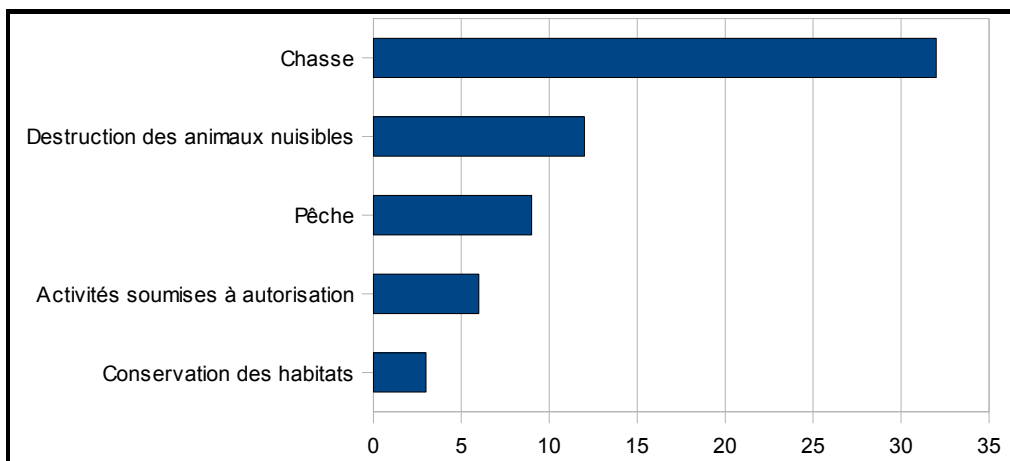
## 1.2.2. La gestion de la faune et de la flore

Les dispositions du livre IV du Code de l'environnement relatives à la gestion de la faune et de la flore renvoient à deux catégories de décisions administratives: 1) des décisions qui organisent directement des activités (chasse, pêche, entretien et présentation au public d'animaux non domestiques) aux moyens de règlements ou d'autorisations individuelles; 2) des décisions qui déterminent le degré de protection de la faune et de la flore, en fixant des règles applicables soit à certaines catégories d'espèces (liste d'espèces protégées ou d'animaux nuisibles), soit à certaines portions du territoire (arrêtés de biotope, zones Natura 2000).

Ce sont de loin les règles de la première catégorie qui sont le plus représentées dans les affaires traitées par les tribunaux administratifs. Si l'on ajoute à cela que les arrêtés fixant la liste des animaux nuisibles ont un impact direct sur la réglementation de l'activité de chasse, on peut dire que c'est autour de cette activité que se fixe l'essentiel des enjeux des recours.

**Tableau 13 et graphe 23. Répartition par catégorie des affaires relatives à la gestion de la faune et de la flore (nbre d'affaires dans l'échantillon de l'étude)**

Nature de l'affaire	Nbre d'affaires
Chasse	32
Destruction des animaux nuisibles	12
Pêche	9
Activités soumises à autorisation	6
Conservation des habitats	3



## Conservation des habitats naturels

Les trois affaires de l'échantillon relatives à la conservation des habitats naturels visent toutes des arrêtés mettant en oeuvre les règles de protection issues de la directive Natura 2000<sup>11</sup>. Le fait qu'elles soient toutes portées par des communes (avec le soutien de l'association départementale des élus de montagne) soulignent les inquiétudes des élus locaux relatives aux conséquences de ces zonages sur les règles d'occupation du sol et les activités exercées sur ces sites (chasse, agriculture).

La première affaire, relative à la procédure de transmission des projets de périmètre, renvoie à une série de 79 recours identiques émanant chacun d'une commune du département (auquel se joint l'association départementale des élus de montagne), et auxquels correspondent autant de jugements de rejet que nous avons isolés de l'échantillon. Cette action est dirigée contre une mesure préparatoire (lettre informant les élus de la transmission au ministre de l'environnement d'une liste de sites potentiels), considérée à ce titre par le tribunal comme non susceptible de recours pour excès de pouvoir.

Les deux autres affaires attaquent des arrêtés ministériels désignant le périmètre de zones de protection spéciales, en soulevant notamment l'insuffisance de l'intérêt scientifique des sites de conservation délimités. Le tribunal s'appuie sur l'analyse des inventaires réalisés (dans la perspective de délimitation des zones importantes pour la conservation des oiseaux), au titre "d'éléments de référence" sans valeur réglementaire, pour rejeter ces demandes.

Décision attaquée	Issue de l'affaire
Procédure de transmission par le préfet des Pyrénées-Atlantiques au ministre de l'environnement des projets de périmètre des futurs sites Natura 2000.	Rejet de la demande
Arrêté du ministre de l'écologie et du développement durable portant désignation du site Natura 2000 « Hautes Vallées d'Aspe et d'Ossau » comme zone de protection spéciale.	Rejet de la demande
Arrêté portant désignation du site Natura 2000 « réserve naturelle de Bielle » comme zone de protection spéciale.	Rejet de la demande

<sup>11</sup> Directive 92/43 CEE du conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages), transposée par l'ordonnance n° 2001/321 du 11 avril 2001.



## Activités soumises à autorisation

Les certificats de capacité relatifs à l'élevage ou l'entretien d'animaux sont habituellement régis par les dispositions du code rural. Les six affaires de notre échantillon, qui se soldent toutes par des rejets, rappellent les dispositions parallèles et spécifiques, rattachées au code de l'environnement, qui concernent ces autorisations individuelles lorsqu'elles s'appliquent aux espèces non domestiques. A la différence du code rural, ces décisions administratives n'ont pas pour seule finalité des objectifs sanitaires, mais répondent aux impératifs de sauvegarde d'espèces protégées.

Décision attaquée	Issue de l'affaire
Décision refusant la délivrance d'un certificat de capacité pour l'entretien et la présentation d'animaux non domestiques.	Rejet de la demande
Arrêté refusant le renouvellement et l'extension d'un certificat de capacité pour l'entretien et la présentation au public d'animaux vivants d'espèces non-domestiques.	Rejet de la demande
Décision rejetant une demande en vue de l'extension du certificat de capacité pour l'entretien et la présentation au public d'oiseaux et d'espèces non domestiques.	Rejet de la demande
Décision refusant la délivrance du certificat de capacité pour l'entretien d'animaux d'espèces non domestiques détenus en captivité.	Rejet de la demande
Décision portant refus de délivrer un certificat de capacité pour l'entretien en vue de vente d'invertébrés marins.	Rejet de la demande
Arrêté rejetant la demande d'autorisation d'un établissement d'élevage d'oiseaux non ouvert au public.	Rejet de la demande

## Destruction des animaux nuisibles

Les arrêtés désignant les espèces nuisibles font l'objet d'une vigilance particulière des associations de protection de l'environnement (présentes dans neuf des douze affaires de l'échantillon). L'action de ces associations (précisons qu'une seule d'entre elles est à l'origine de quatre des affaires de l'échantillon) est d'ailleurs souvent bien accueillie par les juges, puisque seules trois des douze affaires de l'échantillon se terminent par un rejet de la demande. Les moyens des associations requérantes s'articulent avec succès autour de deux types de moyen : 1) la référence à des instruments d'évaluation (relevés de piégeage) soulignant l'absence de prolifération des espèces visées; 2) l'absence de dommages significatifs causés par ces espèces à d'autres espèces ou aux cultures agricoles.

Comme nous l'indiquons plus haut, ce type de décisions administratives peut avoir sur les activités de chasse un impact direct (bien qu'il ne soit pas systématique, notamment dans le cas des destructions par empoisonnement). Or, c'est essentiellement dans ce cadre juridique que se porte l'effort des associations, beaucoup moins présentes, comme nous le verrons plus loin, dans la contestation des arrêtés organisant directement les activités de chasse. C'est donc beaucoup plus dans l'amont de ces activités de chasse (désignation des espèces soumises à destruction) que dans l'aval (fixation des territoires et modalités d'exercice de la chasse) que se situe le cœur de l'activité contentieuse de ces associations.

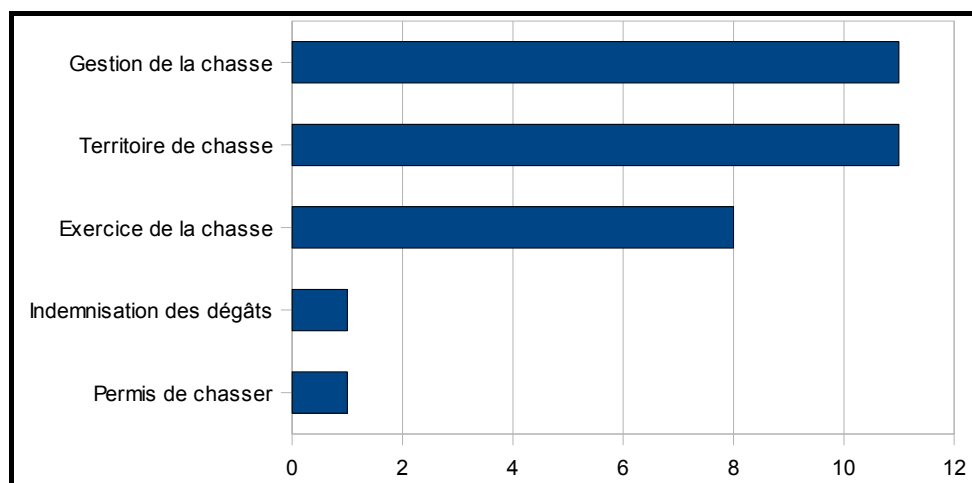
Décision attaquée	Issue de l'affaire
Arrêté classant la martre des pins et la pie bavarde dans la liste des animaux nuisibles pour l'année 2005 dans l'ensemble du département du Jura	Annulation partielle
Arrêté classant la martre des pins et la pie bavarde dans la liste des animaux nuisibles sur le territoire de Belfort.	Annulation partielle
Arrêté classant la martre des pins, la pie bavarde et la fouine dans la liste des animaux nuisibles dans l'ensemble du département de Haute-Saône.	Annulation partielle
Arrêté classant dans la liste des animaux nuisibles pour l'année 2006, le putois dans 9 communes du département, la martre des pins dans 7 communes du département ainsi que dans un rayon de 200 mètres autour des élevages, garennes et aires de lâcher de gibier et la pie bavarde dans l'ensemble du département.	Annulation partielle
Arrêté classant la martre des pins et la pie bavarde dans la liste des animaux nuisibles du département du Doubs au titre de l'année 2006.	Annulation partielle
Arrêté relatif à l'organisation de battues au blaireau sur le territoire de la Côte d'Or	Rejet de la demande
Décision implicite du préfet refusant de retirer son arrêté organisant la lutte contre le ragondin par empoisonnement à la bromadiolone.	Rejet de la demande
Arrêté ayant fixé la liste des espèces nuisibles dans le département des Bouches-du-Rhône.	Annulation totale
Arrêté classant le pigeon ramier nuisible sur l'ensemble du département et autorisant la destruction de cet espèce du 1er au 31 mars 2002.	Annulation partielle
Arrêté classant la pie bavarde et la martre parmi les animaux nuisibles pour l'année 2006 dans le département de Vosges	Annulation totale
Arrêté classant plusieurs animaux comme nuisibles pour l'année 2006 (renard, fouine, belette, putois).	Annulation partielle
Arrêté ayant fixé les temps, lieux, conditions et formalités de destruction à tir des animaux nuisibles dans le département, en tant qu'il concerne le pigeon ramier.	Rejet de la demande

## Chasse

Contrairement à ce qu'on pourrait spontanément supposer, l'importance quantitative des affaires concernant la chasse, par rapport aux autres catégories d'affaires relatives à la gestion de la faune et de la flore, n'est pas due à l'importance des recours contre des autorisations individuelles. En effet, le contentieux suscité par les requêtes visant des décisions à portée individuelle, comme les refus de permis de chasser (une seule affaire) ou les plans de chasse individuels (9 affaires) ne forment pas la majorité des affaires relatives à la chasse.

**Tableau 14 et graphe 24. Répartition par catégorie des affaires relatives à la chasse (nbre d'affaires)**

Nature de l'affaire	Nbre d'affaires
Gestion de la chasse	11
Territoire de chasse	11
Exercice de la chasse	8
Indemnisation des dégâts	1
Permis de chasser	1



On relève en effet qu'un nombre important de requêtes visent la délimitation des territoires de chasse des associations communales agréées, ainsi que des recours visant les arrêtés réglementant l'exercice de la chasse sur un territoire donné (dates d'ouverture et de clôture, techniques de chasse utilisées). Si les autorisations individuelles ne forment pas la majorité des décisions contestées, en revanche, trois affaires sur quatre sont initiées par des requêtes de particuliers. En effet, en dehors des contestations de refus de permis et de plans de chasse, les particuliers agissent également pour contester l'intégration de leurs parcelles au territoire de certaines associations communales de chasse: ces recours émanent soit de détenteurs de droit de chasse s'estimant lésés dans l'exercice de leur propre activité de chasse, ou de propriétaires faisant opposition à l'intégration de leurs terrains.

Parmi les associations à l'initiative des recours, les associations communales de chasse agréées ou les associations de défense de la chasse sont plus nombreuses dans notre échantillon que les associations de défense de l'environnement (5 contre 3). Contrairement à une idée reçue, l'activisme des associations environnementalistes en matière de contentieux de la chasse est sans doute à relativiser par rapport à celui des usagers de la chasse eux-mêmes. Mais cette implication très relative des associations environnementalistes dans le contentieux administratif est sans doute également sélective: deux des trois recours initiés par des associations de protection de l'environnement portent sur l'exercice du droit de chasse, catégorie d'affaires où les annulations d'arrêtés préfectoraux sont les plus fréquentes d'après notre échantillon.

### Gestion de la chasse

Décision attaquée	Issue de l'affaire
Décision du directeur départemental de l'agriculture et de la forêt de l'Aisne rejetant une réclamation relative à un plan de chasse.	Rejet de la demande
Décision rejetant une réclamation consécutive au rejet d'une demande de plan de chasse.	Annulation totale
Décision ayant rejeté le recours gracieux formé contre le plan de chasse aux chamois et mouflons notifié par arrêté. (Ass. Communale de chasse agréée)	Annulation totale
Arrêté autorisant le prélèvement de six loups (Ass. Protection environnement)	Annulation partielle
Arrêté approuvant les schémas locaux de gestion cynégétiques pour le lièvre et la perdrix grise.	Annulation partielle
Décision par laquelle le préfet a refusé de réviser la décision de la commission départementale du plan de chasse a rejeté une demande d'attribution d'un plan de chasse individuel pour la campagne 2003-2004.	Rejet de la demande
Décision implicite du préfet rejetant un recours gracieux formé contre un arrêté fixant un plan de chasse individuel au chevreuil pour la saison cynégétique 2003-2004.	Rejet de la demande
Décision par laquelle le préfet a accordé au requérant un plan de chasse individuel, le remboursement des bracelets qui lui ont été imposés en surnombre et la mise en place de panneaux routiers spéciaux en bordure de ses bois.	Rejet de la demande
Décision par laquelle le préfet a rejeté une demande d'attribution de plans de chasse.	Rejet de la demande
Décision par laquelle le préfet a rejeté une demande de révision de plan de chasse individuel, visant à attribuer au requérant trois animaux supplémentaires.	Rejet de la demande
Arrêté ayant fixé les prélèvements maximum autorisés pour le petit gibier de montagne au titre de la campagne de chasse 2004/2005.	Rejet de la demande

### Territoire de chasse

Décision attaquée	Issue de l'affaire
<p>Demande visant à rétracter le jugement du Tribunal de céans et le dire non avenu en tant qu'il a annulé les décisions préfectorales n'ayant pas fait droit aux vingt-et-une demandes de retrait des parcelles des territoires des requérants.</p> <p>Décision par laquelle le préfet a rejeté la demande des requérants d'exclusion de leurs parcelles du territoire des associations communales de chasse agréées de deux communes.</p>	<p>Arrêté déclaré non avenu</p> <p>Rejet de la demande</p>
<p>Arrêté modificatif fixant la liste des terrains soumis à l'action de l'association communale de chasse agréée de la commune de S., en ce qu'ils portent atteinte à ses droits, en sa qualité de détenteur du droit de chasse.</p>	<p>Rejet de la demande</p>
<p>Arrêté ayant exclu des terrains soumis à l'action de l'Association communale de chasse agréée de la commune de V. l'opposition formée par le requérant sur certaines parcelles. (ass. de chasse)</p>	<p>Rejet de la demande</p>
<p>Arrêté ayant suspendu l'exercice de la chasse sur tout le territoire soumis à l'action de l'Association communale de chasse agréée de la commune de S. et mis en place un comité de gestion pour se substituer au conseil d'administration défaillant.</p>	<p>Rejet de la demande</p>
<p>Décision rejetant une demande d'opposition à une association communale de chasse agréée.</p>	<p>Rejet de la demande</p>
<p>Décision par laquelle le préfet a rattaché les parcelles appartenant au requérant au territoire soumis à l'action de l'association communale de chasse agréée de la commune de C.</p>	<p>Rejet de la demande</p>

### Exercice de la chasse

Décision attaquée	Issue de l'affaire
<p>Arrêté relatif aux dates d'ouverture et de clôture de la chasse pour la campagne 2005-2006 dans le département de la Gironde, en tant qu'il interdit l'emploi de dispositifs d'assistance électronique de repérage des chiens pour la chasse de la bécasse des bois.</p>	<p>Annulation totale</p>
<p>Arrêté fixant la date de clôture de la chasse des gibiers d'eau et oiseaux de passage. (Ass de protection de l'environnement)</p>	<p>Annulation totale</p>
<p>Arrêté retirant un récipissé précédemment délivré au requérant pour l'utilisation d'une hutte de chasse.</p>	<p>Rejet de la demande</p>
<p>Décision rejetant la demande de renouvellement d'une attestation de meute.</p>	<p>Rejet de la demande</p>
<p>Demande visant à condamner l'Etat à verser une indemnisation de 185 000 € pour réparation des préjudices résultant de la décision du préfet refusant le renouvellement d'une attestation de meute.</p>	<p>Rejet de la demande</p>
<p>Arrêté portant ouverture et clôture de la chasse en Dordogne pour la saison cynégétique 2004-2005, en tant qu'il interdit le tir au vol en cas d'utilisation d'appelants pour la chasse des pigeons ramiers, bisets et colombine. (ass. de défense de la chasse)</p>	<p>Annulation partielle</p>
<p>Arrêté relatif à l'ouverture et à la clôture de la chasse, en tant qu'il impose la chasse du sanglier en battue par cinq fusils minimum. (Ass. Communale de chasse agréée)</p>	<p>Annulation partielle</p>
<p>Arrêté par lequel le préfet a fixé de manière provisoire les conditions d'agraine, d'affouragement et de tir à proximité des points d'agraine. (Ass de protection de l'environnement)</p>	<p>Annulation totale</p>

## Pêche

Les affaires relatives relatives à la pêche se divisent en deux groupes à peu près de même taille:

- celui des affaires visant à encadrer l'activité de professionnels (pisciculture, pêcheurs professionnels). Il s'agit par exemple des prescriptions désignant les espèces dont l'introduction est autorisée dans les piscicultures (interdiction d'espèces carnassières dont la circulation peut avoir un impact sur la population d'autres plans d'eau).
- les affaires qui renvoient à la pêche comme activité de loisirs.

A l'instar de la chasse, on note que les associations d'usagers de la pêche sont bien présentes (trois recours). La tendance observée à propos du contentieux de la chasse est encore bien plus nette dans le contentieux de la pêche: seuls les usagers de cette activité sont à l'origine des recours, à l'exclusion de tout requête de tiers (qu'il s'agisse d'associations ou de particuliers).

Décision attaquée	Issue de l'affaire
Délibération du conseil municipal émettant un avis favorable à l'interdiction de la pêche aux engins et aux filets sur les lacs médocains.	Annulation partielle
Arrêté autorisant l'exploitation d'une salmoniculture.	Annulation totale
Arrêté relatif à l'exercice de la pêche en eau douce et à la période d'ouverture de la pêche	Annulation totale
Arrêté refusant la modification du cahier des charges pour l'exploitation du droit de pêche sur le domaine d'Etat dans le département de la Côte d'Or pour la période de 2005 - 2009.	Rejet de la demande
Arrêté relatif à l'exercice de la pêche en eau douce dans le département de l'Ardèche.	Annulation totale
Arrêté autorisant l'exploitation d'étangs pour la pisciculture à des fins de valorisation touristique.	Rejet de la demande
Arrêté modificatif portant autorisation de pisciculture aux fins de valorisation touristique sur un plan d'eau.	Rejet de la demande
Arrêté fixant les dispositions du cahier des charges pour l'exploitation du droit de pêche de l'Etat sur les rivières Dordogne, Vézère et Isle, pour la période du 1er janvier 2005 au 31 décembre 2009.	Rejet de la demande
Décision par laquelle le préfet a implicitement rejeté la demande du requérant tendant à l'attribution de licences de pêche professionnelle portant sur différents lots de la Sèvre nantaise.	Rejet de la demande

### 1.2.3. Les décisions relatives à l'affichage

Les décisions relatives à l'affichage donnent lieu à un important contentieux (bien que moins connu), puisque les affaires concernant la contestation de ces décisions forment 13 % du total du contentieux de l'environnement dans notre échantillon, soit une proportion à peu près équivalente au contentieux des installations régies par la loi sur l'eau. Les décisions concernées s'appuient sur les dispositions législatives et réglementaires codifiées sous les articles L. 581-8 et suivants du code de l'environnement. Le mécanisme juridique de la législation sur l'affichage fonctionne sur un mécanisme de zonage réglementé analogue à la législation d'urbanisme. Les communes peuvent instaurer des règlements locaux de publicité, en l'absence desquels s'applique par défaut un règlement national (issu du décret n° 80-923 du 21 novembre 1980).

On retrouve dans le contentieux de l'affichage les caractéristiques sociologiques repérées dans les autres catégories d'affaires environnementales, à savoir le constat que la majorité des recours se font à l'initiative des professionnels (en l'occurrence, les sociétés de publicité). Sur les 49 affaires de notre échantillon, seuls 7 recours sont initiés par des tiers. Ces derniers sont exclusivement des associations (dont une, à l'origine de plusieurs recours dans le département des Côtes d'Armor). Outre la moindre facilité des particuliers à prendre en charge une action contentieuse par rapport à une association, plusieurs facteurs sont susceptibles de concourir à l'absence de recours émanant de riverains: concentration des enseignes dans des zones commerciales sans résidences, négociation entre l'afficheur et le propriétaire pour l'implantation des dispositifs publicitaires, absence de nuisances sonores ou visuelles directes.

Le contentieux administratif de l'affichage s'organise classiquement autour de deux catégories de décisions:

- les décisions relatives à la planification générale de l'affichage sur le territoire communale (édiction de zonage et de règlement), prises par délibération des conseils municipaux concernés.
- les décisions individuelles relatives à l'implantation de dispositifs publicitaires: les décisions de refus, et, surtout, de mises en demeure de retrait, sont logiquement sur-représentées dans l'échantillon des affaires.

Les décisions contestées sont dans leur quasi-totalité des décisions des conseils municipaux (règlement) et maires (décisions individuelles) des communes concernées. Par conséquent, parmi les décisions des collectivités locales prises sur la base du code de l'environnement, les décisions relatives à l'affichage sont les plus représentées dans notre échantillon d'affaires. Il faut noter que ce n'est cependant pas uniquement sur cette base légale que les communes utilisent leurs compétences pour préserver l'environnement, le contentieux des décisions prises au titre des pouvoirs de police du maire, pour citer un exemple, n'étant pas analysé dans le cadre de cette étude.

Les décisions instituant des règlements locaux sont peu représentées dans le contentieux de l'affichage (13% des affaires). Mais ces règlements, à l'instar des documents d'urbanisme, constituent la base juridique des décisions individuelles et sont à ce titre un référent systématique dans les affaires. En effet, les règlements locaux de publicités distinguent des catégories de zones où l'affichage est plus ou moins strictement autorisé (zones de publicité élargie, zones de publicité restreinte - limitant la publicité aux grands axes routiers). Beaucoup d'affaires résultent de mises en demeure adressées par les maires aux sociétés de publicité, visant à obtenir la régularisation d'affichages devenus illégaux suite à une modification des zonages dans un sens moins permissif. La mise en œuvre d'un nouveau règlement local de publicité litigieux peut ainsi impliquer la suppression d'un pourcentage important de dispositifs publicitaires pré-existants.

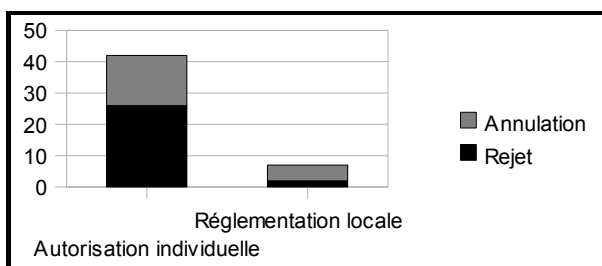
Les recours associatifs sont pour la plupart dus à une stratégie systématique, initiée par

une même association de protection du paysage en Bretagne, visant à contester l'inaction des services de l'Etat concernant la mise en conformité d'installations en infraction. Cette stratégie, visant à faire naître des décisions implicites de refus suite à des recours gracieux, se solde par un succès, puisque les six recours engagés donnent satisfaction à l'association requérante et se traduisent par des injonctions adressées par le tribunal au préfet. Le taux de succès des professionnels n'est pas non plus négligeable (1 affaire sur 4 initié par des professionnels se solde par une annulation partielle), mais il est limité le plus souvent à des annulations partielles qui portent sur le calcul des sanctions financières (astreintes) qui accompagnent le plus souvent les mises en demeure adressés par les maires.

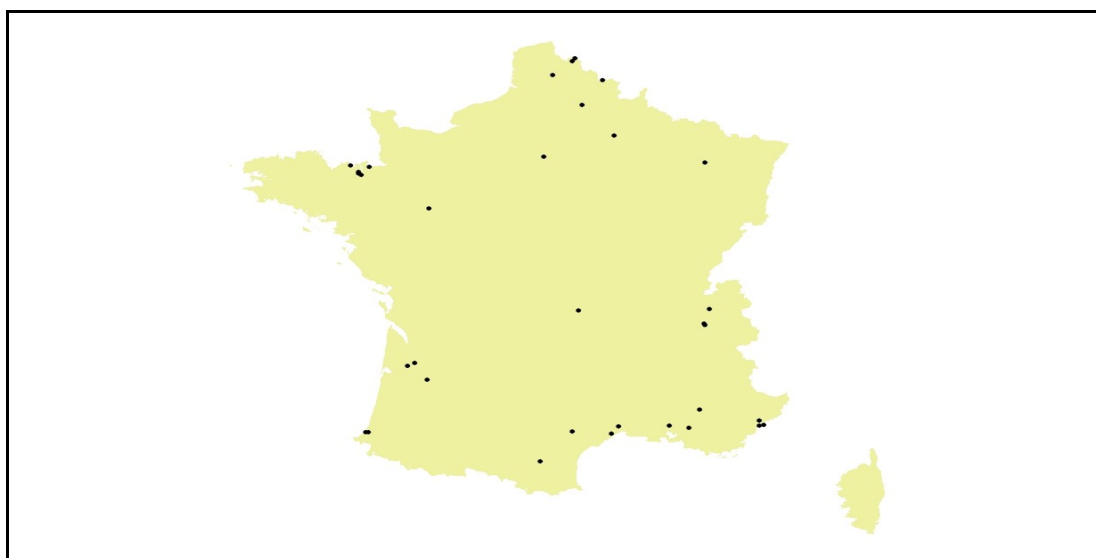
Sur le plan géographique, on remarque enfin que les affaires, localisées par définition dans le périmètre de grandes agglomérations urbaines, sont pour une part importante situées à proximité du littoral méditerranéen, dans les mêmes régions où le contentieux de l'urbanisme est le plus important sur le plan quantitatif.

**Tableau 15 et graphe 25. Décisions attaquées en matière de législation sur l'affichage (nbre d'affaires)**

	Rejet	Annulation	Total
Autorisation individuelle	26	16	42
Réglementation locale	2	5	7
Total	28	21	49



**Carte 5. Répartition géographique des affaires relatives à l'affichage.**





### Décisions attaquées annulées par le tribunal

Arrêté municipal ayant mis en demeure le requérant de déposer 10 enseignes dans un délai de 2 ans, sous astreinte de 85,50 euros par enseigne par jour de retard.

Arrêté municipal ordonnant la suppression de panneaux publicitaire "illégaux"

Arrêté ayant mis en demeure le requérant de supprimer un panneau publicitaire

Titre exécutoire émis par la ville de N. en raison d'un dispositif publicitaire

Décision du maire rejetant un recours gracieux contre une précédente décision municipale ordonnant le dépôt de trois enseignes non lumineux

Titre exécutoire d'un montant de 159,04 euros au titre des « enseignes 2003 » d'une librairie-papeterie.

Arrêté du maire ayant mis en demeure le requérant de supprimer une publicité installée pour un programme immobilier.

Décision implicite par laquelle le préfet a rejeté la demande du requérant tendant à ce qu'il soit mis un terme aux infractions, à la réglementation relative à l'affichage, constatées dans la commune de S.

Décision implicite par laquelle le préfet a rejeté la demande du requérant de prendre les mesures propres à mettre un terme aux infractions constatées sur la commune de T.

Décision implicite par laquelle le préfet a rejeté sa demande, tendant à ce qu'il soit pris les mesures propres à mettre un terme aux infractions à la réglementation relative à l'affichage constatées sur la commune de D.

Décision implicite par laquelle le maire a rejeté la demande du requérant tendant à l'enlèvement de deux panneaux publicitaires apposés sur deux maisons d'habitation.

Décision implicite par laquelle le préfet a rejeté sa demande tendant à ce qu'il soit mis un terme aux infractions, à la réglementation relative à l'affichage, constatées sur le territoire de la commune de P.

Décision implicite par laquelle le préfet a rejeté sa demande tendant à ce qu'il soit mis un terme aux infractions, à la réglementation relative à l'affichage, constatées sur le territoire de la commune de T.

Arrêté par lequel le maire a mis en demeure le requérant de déposer un dispositif publicitaire.

Décision par laquelle le maire a mis en demeure le requérant de supprimer un dispositif publicitaire.

Titre exécutoire ayant rendu la requérante redevable d'une somme de 284 euros, au motif que l'intéressée aurait « délibérément collé sur de nombreux édifices .... une multitude d'affichettes » et que le coût de l'intervention de deux agents pendant deux jours, nécessaire à la remise en état des différents supports, lui serait facturé.

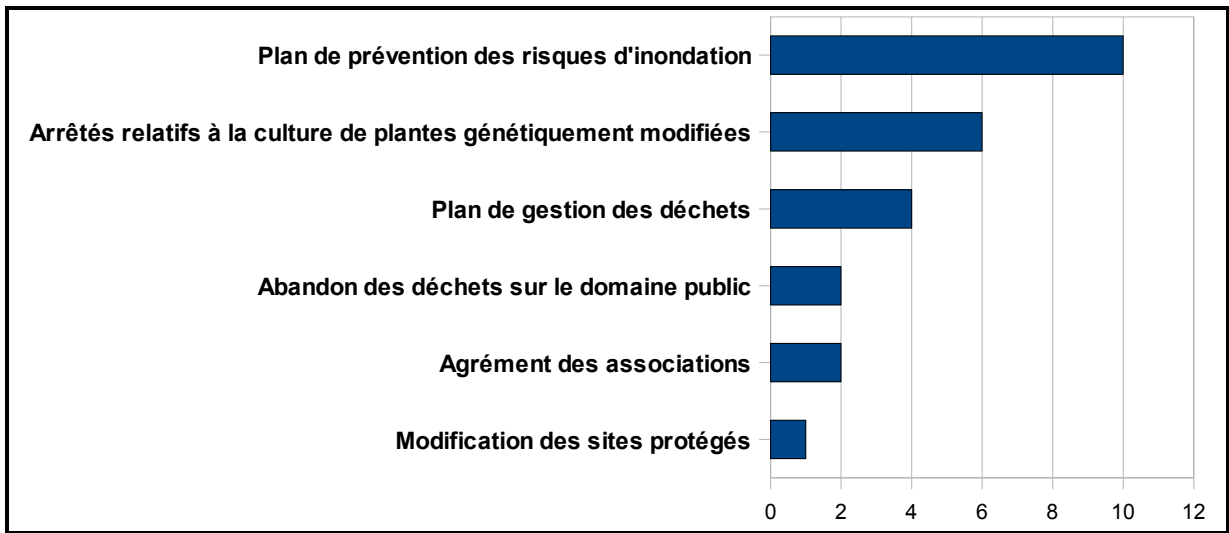
### 1.2.4. Demandes diverses

Nous avons regroupé sous cette rubrique les affaires ne relevant pas des principales catégories utilisées par la nomenclature des affaires administratives, cette nomenclature étant elle-même pourvue d'un poste "divers environnement". Si certains cas apparaissent de manière anecdotique dans les jugements collectés (comme les requêtes relatives aux autorisations de modification des sites classés, ou à l'agrément des associations de protection de l'environnement), trois groupes se distinguent par leur statut particulier dans notre échantillon d'affaires:

- les contestations visant les plans de prévention des risques naturels d'inondation: ce contentieux est assez analogue à celui des documents d'urbanisme, dans la mesure où il consiste généralement en l'action d'un propriétaire lésé par les conséquences (en termes de limitation des droits d'occupation du sol) d'un zonage qui lui est appliqué (dans la moitié des cas, une annulation partielle est obtenue par les requérants).
- les requêtes relatives aux arrêtés interdisant la culture de plantes génétiquement modifiées: à l'exception d'une affaire, ces requêtes sont toutes des déférés préfectoraux visant des arrêtés municipaux, interdisant ces cultures au titre du pouvoir de police du maire (outre trois affaires jugées dans le département du Puy-de-Dôme, on relève également des affaires du même type dans les départements de Saône-et-Loire, Manche et Finistère). Tous ces déférés aboutissent à l'annulation des arrêtés litigieux, sur le même motif que la référence au principe de précaution ou à la nécessité de protéger une forme d'agriculture traditionnelle ne peut fonder une mesure de sûreté prise au titre d'un "danger grave et imminent", selon les termes de l'article L.2212-4 relatif aux pouvoirs de police du maire.
- les affaires relatives à la gestion des déchets correspondent, soit à des recours d'associations contre les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (il s'agit dans ce cas de contester les dispositions de ce plan relatives à un projet ciblé, comme l'implantation d'un incinérateur, ou de contester l'intégration de déchets industriels dans le dispositif de ces plans), soit, de manière plus anecdotique, à des sanctions financières prononcées par le maire à l'encontre de particuliers ayant abandonné des déchets sur la voie publique.

**Tableau 16 et graphe 26. Répartition des affaires de la rubrique "divers" (nombre d'affaires).**

Décision attaquée	Nbre affaires
Plan de prévention des risques d'inondation	10
Arrêtés relatifs à la culture de plantes génétiquement modifiées	6
Plan de gestion des déchets	4
Abandon des déchets sur le domaine public	2
Agrément des associations	2
Modification des sites protégés	1





## **Partie 2. Conflits environnementaux et gestion des espaces dans la région capitale. Les enseignements de l'analyse du contentieux traité par les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat à partir du cas de l'Ile-de-France.**

**Hai-Vu PHAM** (INRA, UMR SADAPT)

**Thierry KIRAT** (CNRS, IRISES)

**2.1. Conflits d'usage et transformations des territoires : problématique**

**2.2. Données: 25 ans de contentieux devant les Cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat**

**2. 3. Analyse quantitative des décisions**



La recherche présentée ici porte sur les conflits environnementaux et d'usage des espaces dans des territoires sous influence urbaine : la région Ile-de-France. Cette dernière présente des particularités : c'est un territoire où l'occupation artificialisée des sols est sur-représentée par rapport à d'autres espaces environnant des métropoles régionales (Slak, Lee, Michel, 2001) ; c'est aussi une région très largement urbanisée du point de vue démographique, mais où les espaces ruraux et naturels demeurent importants : la population de l'Ile-de-France (11 millions d'habitants) est à 96% urbaine (11 millions d'habitants) et l'on ne peut méconnaître la place structurante de l'urbain dans le territoire (Stephan, 2001). Elle connaît également une tendance à la périurbanisation (résidentielles) dans des espaces anciennement voués à l'activité agricole, la progression structurelle de l'urbanisation étant bien établie (Stephan 2001). Dans ce contexte, si les forêts et les terres agricoles occupent encore respectivement un quart et la moitié et de l'espace régional (données 2001), ces zones périurbaines, qu'elles soient situées au contact du front urbain ou au-delà, sont de plus en plus sous pression.

On s'intéressera donc à ce territoire régional sous influence urbaine, sous l'angle des conflits environnementaux et d'occupation des espaces qui s'y localisent sur une période d'environ 25 ans (1981-2005). Nous chercherons à caractériser ces conflits, à les localiser à l'échelle de la commune, et à en envisager les évolutions et les transformations au cours du temps.

## **2.1. Conflits d'usage et transformations des territoires : problématique**

L'hypothèse de base retenue est que la dynamique des territoires constitue une source de tensions et de conflits qui peuvent se traduire par des actions devant les tribunaux, notamment les tribunaux administratifs :

- tout projet de modification des usages des sols est l'objet d'une activité administrative qui génère des documents ou des décisions qu'il est possible de contester – à la condition que le « contestataire », qu'il soit personne physique ou entité collective, dispose d'un droit d'action – devant le juge administratif. Par exemple, l'implantation d'un centre commercial demande que le plan d'occupation des sols (désormais plan local d'urbanisme) soit modifié en conséquence, ce qui suppose une délibération du conseil municipal ; la création ou l'élargissement d'une route suppose une enquête publique et une déclaration d'utilité publique par l'administration ; la construction d'un bâtiment d'élevage ou d'un centre de la protection judiciaire de la jeunesse suppose la délivrance préalable d'un permis de construire, etc.
- en la matière, il n'y a pas lieu de retenir une hypothèse déterministe : l'espace de la région Ile-de-France est un espace hétérogène de plusieurs points de vue (socioéconomique, démographique, topologique). C'est là une source de la différenciation des territoires franciliens que l'observation empirique de la géographie régionale des conflits (Darly, 2007) permet de mesurer et de comprendre.

Précisons ces points : les actions devant les tribunaux sont un signe de mutations dans les structures des territoires, qu'il s'agisse d'occupations du sol, de cohabitation des usages, de tendances démographiques, de niveau socioéconomique de la population des communes, etc. Les conflits d'usage qui prennent une forme contentieuse sont une partie d'un ensemble plus vaste de situations de tensions sur les usages des espaces ; ils peuvent être initiés par une pluralité d'acteurs : personnes physiques, associations de défense du cadre de vie, préfet, promoteurs immobiliers, entreprises, etc.

L'hypothèse de base retenue est en définitive que la dynamique de la région Ile-de-France est une source importante des conflits d'usage des espaces, mais elle n'en est pas une cause directe. Les conflits d'usage franciliens sont déterminés par l'environnement socioéconomique de l'espace des projets de transformation des usages des sols (de l'espace localisé aux espaces linéaires).

## **2.2. Le contentieux traité par les Cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat**

Les données sont issues du contentieux administratif de l'Ile-de-France du 1<sup>er</sup> janvier 1981 au 31 décembre 2005. Les données consistent en décisions rendues par le Conseil d'Etat et, à partir de sa création en 1989, les Cours administratives d'appel de Paris et de Versailles, sur des conflits localisés dans les six départements de l'Ile-de-France<sup>12</sup>, Paris étant exclu du champ de l'étude au regard de la spécificité de la ville-capitale. Les décisions ont été recueillies sur la base de données juridiques textuelles LamylineReflex.

Il importe de préciser que, dans notre étude, l'unité d'analyse utilisée est l'arrêt. Les arrêts ont peu être situés dans le temps et dans l'espace :

- dans le temps, trois dates ont été retenues : celle de la décision, celle de l'acte à l'origine du contentieux (par exemple un arrêté préfectoral ou une délibération du conseil municipal), et celle de la requête (date d'introduction de l'instance). Le recueil des arrêts s'est faite sur la date de la décision mais il a été possible de déterminer la date antérieure de l'acte à l'origine de l'instance, parfois assez loin dans le temps (1965 pour la date la plus ancienne).
- dans l'espace : la localisation de l'objet du conflit au niveau de la commune a pu être effectuée dans la quasi-totalité des arrêts. Elle a pu l'être grâce soit à l'adresse du requérant soit à une (des) mention(s) explicite(s), dans la décision, du lieu du conflit.

En définitive, nous avons recensés 466 arrêts parmi lequel, 209 devant le Conseil d'Etat (CE), 239 devant les Cours administratives d'Appel (CAA). La base de données est donc constituée de 448 arrêts rendus entre 1981 et 2005.

Pour chaque arrêt, trois groupes de données ont été extraites :

- les données concernant les acteurs du conflit : leur position dans l'espèce (requérant, défendeur, tiers intéressé) ; leur catégorie sociale ; l'usage de l'espace qu'ils défendent... ;
- les données concernant le conflit : objet, localisation, date, résultat du jugement, nature de la requête... ;
- la commune du conflit.

Ces données textuelles ont donc été la source d'informations formalisées sous la forme d'une nomenclature à différents niveaux issue d'une élaboration collective ; nous avons constitué une base de données relationnelle (sous ACCESS) qui a été complétée par une table dédiée aux données

---

12 Seine-et-Marne (77), Yvelines (78), Essonne (91), Hauts-de-Seine (92), Seine-Saint-Denis (93), Val-de-Marne (94) et Val-d'Oise (95).



géographiques de l'espace conflictuel, observées de façon indépendante des informations juridiques obtenues de la base LamylineReflex. Ces données portent sur les caractéristiques des communes de l'Ile-de-France qui se répartissent en deux catégories :

- les communes sur lesquelles au moins une affaire contentieuse a été identifiée (soit 343 communes). Pour ces communes, nous avons constitué une base de données socio-démographiques (population, densité de population, ancienneté de la résidence des ménages dans la commune, revenu moyen des ménages, etc.), topographiques (mode d'occupation des sols de la commune, type de la commune : urbaine, monopolarisée, multipolarisée) et administratives (autorisations de construction délivrées sur le territoire de la commune). Les sources de ces données contextuelles sont diverses : INSEE, RGP 1990 et 1999, Direction générale des Impôts, Ministère de l'équipement (base SITADEL), IAURIF.
- Pour les autres communes de l'Ile-de-France sur lesquelles aucun contentieux n'a été identifié (soit environ 900 communes), nous avons recueilli des données plus allégées. Par exemple, nous n'avons pas intégré sur les données de la DGI sur les niveaux de revenus ni celles de l'Equipement sur les autorisations de construction.<sup>13</sup>

Il faut préciser qu'un conflit d'usage peut dans l'absolu se dérouler dans un temps plus ou moins long et s'exprimer sur différentes scènes : manifestations de rue, pétitions, recours à la justice administrative. Dans ce dernier cas, les acteurs peuvent avoir recours à une multiplication des actions devant les tribunaux, ce qui fait qu'un même conflit d'usage peut donner lieu à plusieurs décisions de justice, ce qui pose le problème de l'articulation du conflit d'usage et des arrêts. Par commodité et par convention, nous emploierons désormais le mot « conflit » comme synonyme de « arrêt ».

### *L'objet du conflit*

L'objet du conflit est défini comme l'objet au cœur de la controverse ou du litige, perçu par les acteurs, supporté par les uns et remis en cause par les autres :

1. « Accessibilité, servitude » (*access*) : droit d'accès ou de passage, occupation ou stationnement, servitudes administratives.
2. « Installations industrielles, extractives ou de stockage » (*ICPE*) : installations industrielles (y compris traitement des déchets) ou agricoles (qu'elles relèvent ou pas de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement – loi de juillet 1976), activités extractives (carrières, gravières), sites de stockage de matières dangereuses ou de marchandises, mais aussi sites anciennement industriels qui font l'objet de problèmes de dépollution...
3. « Agriculture/halieuistique/foresterie » (*agric*): activités d'exploitation agricole, forestière et halieuistique.
4. « Aménagements et infrastructure d'utilité publique » (*utilité publique*), généralement soumises à

---

<sup>13</sup> Nous sommes particulièrement reconnaissants à Ségolène Darly (UMR SAD-APT) de nous avoir transmis un grand nombre de données et de sources et d'avoir activement contribué à la réalisation de la cartographie utilisée dans cet article.

la réglementation sur les déclarations d'utilité publique : les routes, les chemins de fer, les aéroports et aérodromes, les infrastructures de production et de transport d'énergie (réseaux de gaz, d'électricité), les infrastructures de télécommunication (poste et ligne France Télécom) ; en outre, nous avons retenu les établissements accueillant des missions de service public (établissements pénitentiaires, centres de la Protection judiciaire de la jeunesse...).

5. « Activités de services » (*service*) : cette variable répond au souci de distinguer les infrastructures et leur exploitation. Elle concerne particulièrement les services de transport terrestre et aérien, sources de nuisances sonores et de pollution atmosphérique.

6. Opérations et documents d'urbanisme (*urbanisme*) : cette variable touche aussi bien les plans d'urbanisme et le classement des sols (schéma directeur, plan local d'urbanisme, plan d'occupation des sols, schéma de cohérence territoriale) que les autorisations de construction (permis de construire, certificat d'urbanisme), urbanisme commercial inclus.

7. « Gestion et préservation du milieu naturel » (chasse, pêche, qualité de l'environnement, protection du paysage). Ces conflits concernent, dans presque tous les cas, un ou quelques départements de la région. Etant donné que notre unité d'analyse spatiale est la commune (présentée plus bas), il est donc impossible de les représenter géographiquement à cette échelle. Par conséquent, nous n'avons pas traité cette classe de conflit dont par ailleurs l'effectif est peu élevé (voir infra).

### *La localisation des conflits*

L'unité d'analyse spatiale retenue est la commune. Bien que les communes franciliennes aient des configurations très diversifiées (notamment en termes de population et de superficie), la commune est l'unité spatiale de base de l'organisation administrative des territoires. La localisation d'un conflit est déterminée par son échelle géographique et la localisation de son objet. Nous avons défini quatre échelles géographiques de la conflictualité :

- *la commune* : le conflit se limite au sein d'une commune (par exemple lorsque le conflit concerne un permis de construire litigieux).
- *plusieurs communes* : ici, le conflit implique plusieurs communes d'un même département ou de départements différents. C'est le cas, par exemple, des conflits touchant les nuisances de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle qui touche les départements de la Seine-Saint-Denis, de la Seine-et-Marne et du Val-d'Oise. Nous nous sommes efforcés de déterminer dans ces cas toutes les communes concernées mais pas forcément mentionnées dans l'arrêt.
- *le département*.
- *la région*.

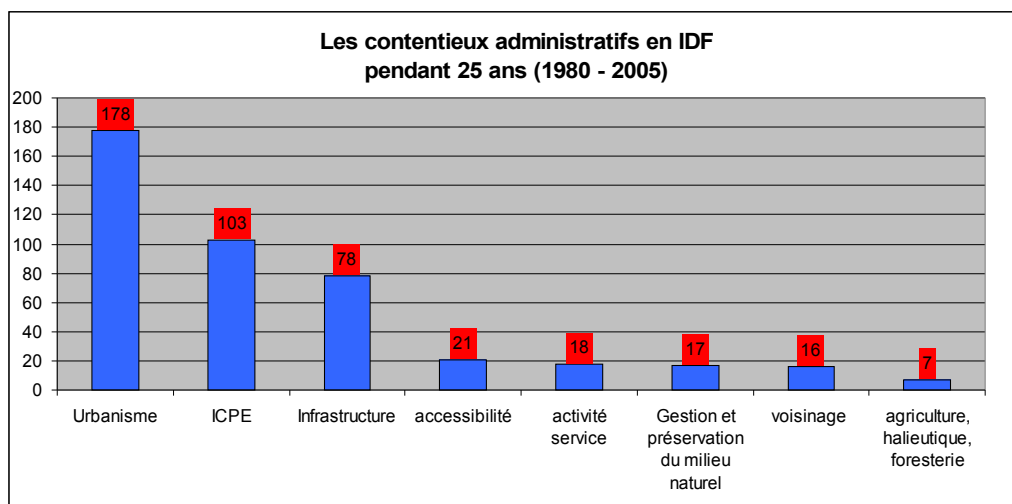
Pour ces deux derniers niveaux, il s'agit de conflits concernant un département ou une région et ne sont pas localisables au niveau communal. Il s'agit de conflits liés à la protection de l'environnement ou éventuellement de grands projets d'aménagement régionaux (par exemple la ligne de TGV Paris - Le Mans – Tours).

## 2. 3. Analyse quantitative des décisions

L'analyse spatiale est fondée sur une observation de l'impact des facteurs d'environnement socio-économique sur la distribution spatiale des conflits. Comme annoncé dans l'introduction, nous avons supposé que l'environnement socio-économique joue un rôle important dans la formation de la conflictualité et cherché à confirmer ou infirmer cette hypothèse. Un projet d'aménagement peut se confronter à une opposition forte dans certaines communes alors qu'un projet similaire peut ne pas susciter d'action devant le juge administratif dans certaines autres. Nous avons donc cherché à déterminer s'il existe des configurations de communes plus susceptibles que d'autres de favoriser les conflits. Nous présentons ici les résultats des tests ANOVA à un facteur (one-way ANOVA) pour 5 facteurs principaux, avant de projeter les communes avec ses conflits et ses caractéristiques sur un plan factoriel grâce à la technique d'Analyse des Composants Multiples (ACM).

### *Analyse descriptive*

La distribution des arrêts en Ile de France est, sans surprise, liée à la dimension des territoires des départements. La Seine-et-Marne (77) et les Yvelines (78) sont les départements dont les communes sont les plus concernées par le contentieux administratif. Pour la Seine-et-Marne dont la superficie représente 49% de superficie d'Ile de France (5915km<sup>2</sup>), 89 communes sur ses 514 concernées par des conflits, alors que les chiffres correspondant des Yvelines sont respectivement (2284 km<sup>2</sup>) et 72 sur ses 682 communes. Si nous prenons en compte le nombre élevé des communes dans ses départements plutôt ruraux ainsi que la taille de chaque commune, nous nous apercevons que la densité des conflits ici est beaucoup moins importante que dans les départements peuplés de la petite couronne francilienne.



### 3.2. Analyse spatiale

La localisation des conflits à l'échelle de la commune et l'identification de la date de la décision à l'origine du conflit a permis d'établir une cartographie de la conflictualité exprimée devant les juridictions administratives supérieures sur une longue période. En effet, les premiers actes ou décisions identifiées remontent aux années 1960 ; en retenant cette date de départ, nous avons pu établir une cartographie des conflits sur une base cumulative, et en ajoutant au stock de chaque période le flux d'affaires nouvelles introduites dans les cinq années suivantes. Nous ne retenons ici, pour ne pas prendre trop de place, les cartes des période 1976-1980 et 1976-2000 pour deux types de conflits parmi les trois plus importants en Ile-de-France : les conflits d'urbanisme (fig. 1 et 2) et ceux liés aux aménagements et infrastructures d'utilité publique (fig. 2 et 3) (les conflits liés aux installations industrielles, extractives et de stockage seront évoqués plus loin).

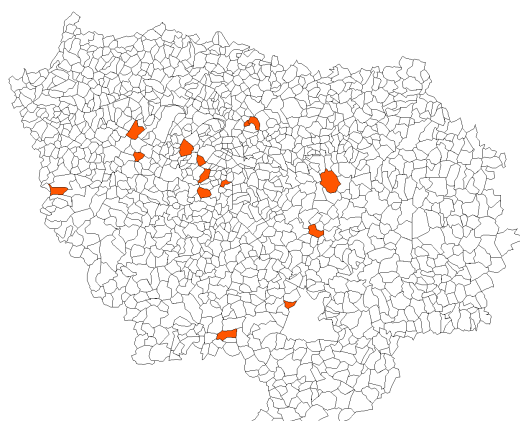


Fig 1 – Contentieux de l'urbanisme, 1976-1980

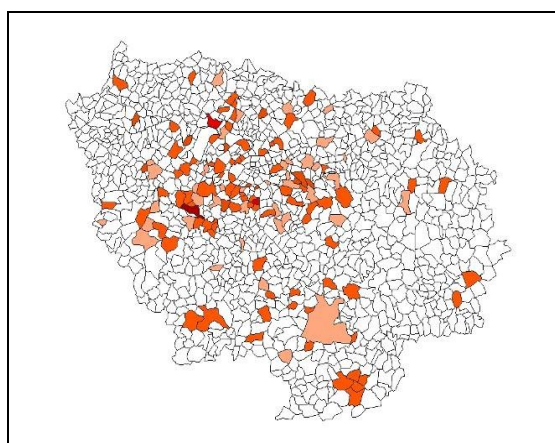


Fig 2 – Contentieux de l'urbanisme, 1976-2000

Nous pouvons constater une tendance nette à l'élargissement des espaces où des conflits liés aux opérations et documents d'urbanisme se sont posés en Ile-de-France depuis le milieu des années 1970. Cet élargissement n'est bien sûr pas uniforme à l'échelle de la région : il se compose de deux tendances différenciées. D'abord, les conflits d'urbanisme se diffusent dans un rayon de trente à quarante kilomètres autour de Paris, avec une forte densité dans la périphérie Ouest de l'agglomération (Hauts-de-Seine et Yvelines) et une densité relativement moins forte à l'Est (Val-de-Marne). Ensuite, des conflits d'urbanisme émergent à la périphérie de l'Ile-de-France, de manière relativement dispersée sauf dans le Sud de la région (Essonne et Seine-et-Marne). Nous le confirmerons plus loin, mais cette tendance révèle un mouvement de périurbanisation sur des espaces de plus en plus éloignés de la première couronne francilienne.

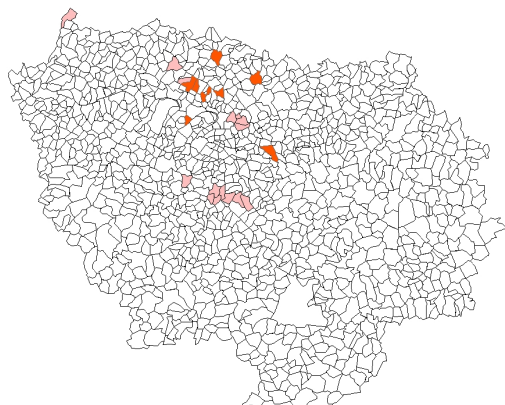


Fig 3 – Contentieux des déclarations d'utilité publique, 1976-1980

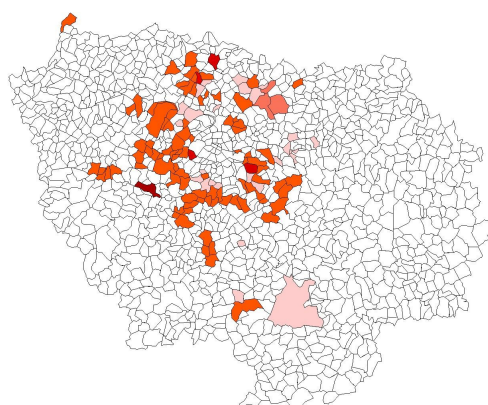
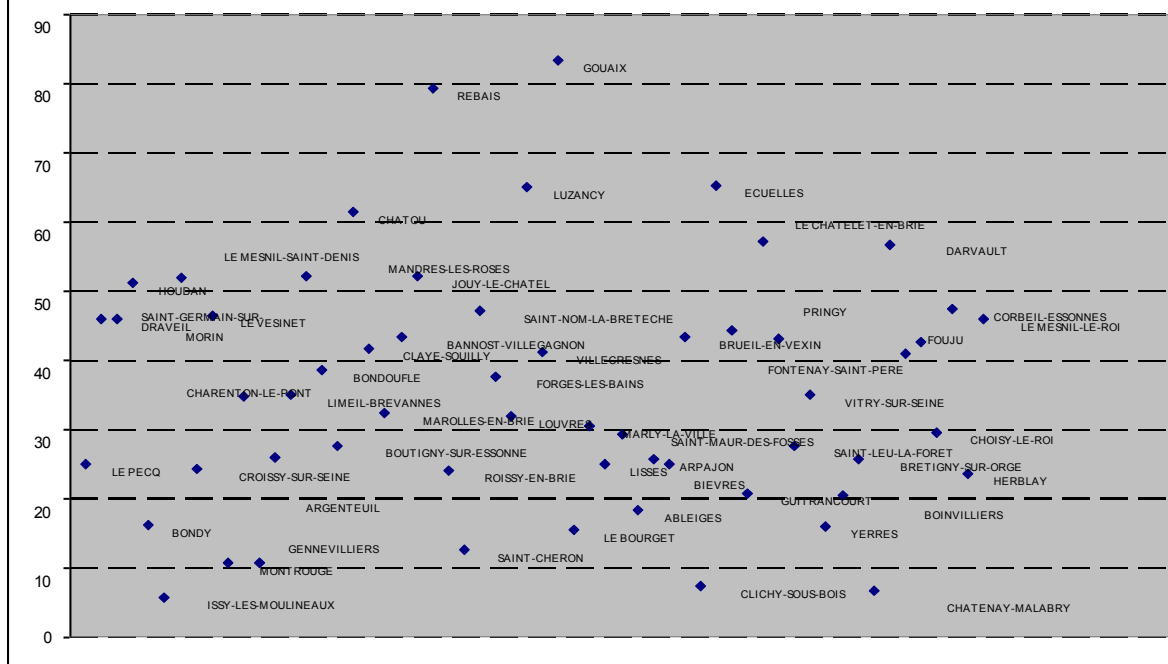


Fig 4 – Contentieux des déclarations d'utilité publique, 1976-2000

Afin d'avoir une représentation plus précise de la localisation des conflits liés aux activités industrielles, aux infrastructures et à l'urbanisme, les figures suivantes (fig. 5-6-7) présentent, pour chaque domaine, le nom des communes concernées par des conflits et leur distance par rapport à Paris. Les graphiques offrant la position des communes dans cette perspective confirment à l'évidence les enseignements de la cartographie précédente. Nous avons procédé la même manière en situant l'année des décisions des juridictions administratives dans des graphiques similaires que nous ne retenons pas ici faute de place. Nous précisons, pour chacun des graphiques suivants, les résultats de la présentation par date, qui nous enseigne sur la dynamique temporelle de localisation des conflits dans la région.

Fig 5 - Contentieux des installations industrielles, extractives et de stockage en IDF et distances à Paris (nom communes)

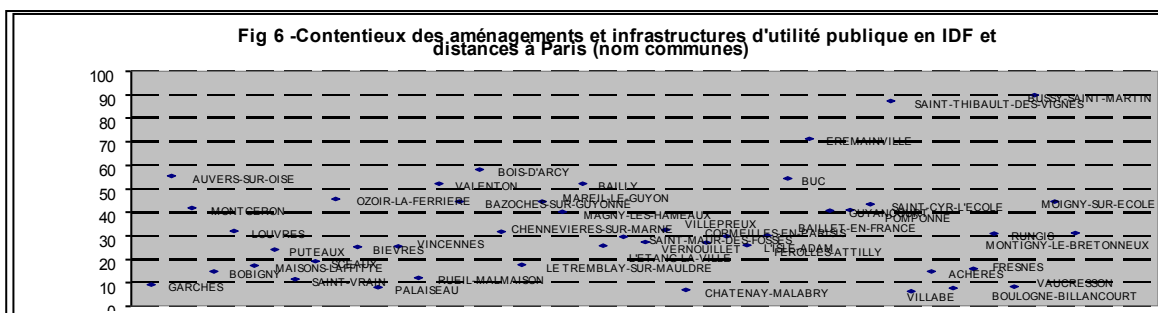


La localisation des conflits liés aux installations industrielles, extractives et de stockage montre de nettes différences entre les contentieux selon leur distance à Paris. Dans une première zone, à forte densité urbaine et de population, qui s'étend sur un rayon d'environ 40 km autour de la capitale, deux types de litiges sont présents :

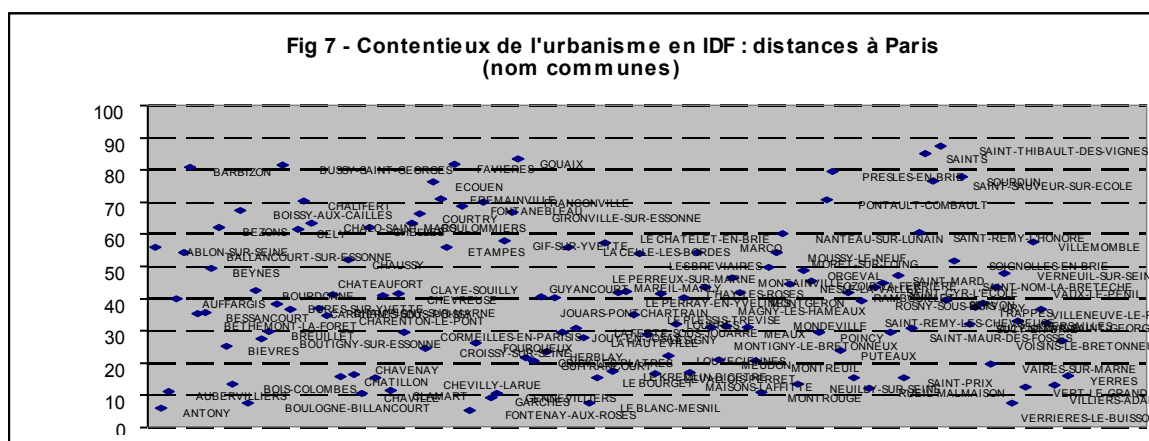
- les conflits liés aux ateliers de métallurgie ou mécanique et aux centres de stockage de produits, dangereux ou non, et dont les acteurs sont aussi bien les riverains agissant de manière individuelle et l'administration,
- les conflits induits par la prise de mesures administratives de mise en conformité des installations classées et de dépollution de sites, dont l'acteur majeur est le préfet du département.

Au-delà du rayon de 40 km, les conflits changent de nature : ils impliquent très fréquemment des associations de défense de l'environnement et du cadre de vie, autour d'enjeux liés à des projets de création de centres de traitement des déchets, de stations d'épuration des eaux usées ou d'extension d'installations agricoles. Si l'on considère les évolutions au cours du temps, il apparaît clairement que deux tendances structurelles se manifestent depuis la fin des années 1990 :

- une forte accentuation de la contestation des installations industrielles et des sites de stockage proches de Paris,
- l'émergence rapide de contestations des activités industrielles et extractives (carrières) aux marges de l'Ile-de-France, ce qui peut être mis en rapport avec les mouvements de périurbanisation lointaine et de constitutions d'associations de défense du cadre de vie.



L'observation des conflits d'aménagements et d'infrastructures donne lieu à des conclusions assez proches de celles qui précèdent : l'objet des conflits change assez nettement de nature dès que la limite radiale de 40 km autour de Paris est franchie ; un fort accroissement de la densité des conflits dans cette première zone depuis le milieu des années 1990 ; l'apparition de tendances conflictuelles inédites au-delà de 40 km sur la même période. Dans la zone de 40km, la matière des conflits est essentiellement celle des infrastructures de transport terrestre (construction de l'A86, de liaisons entre sections de la francilienne, élargissement de routes nationales ou départementales) alors que, dans la deuxième zone, les conflits concernent certes des telles infrastructures, mais aussi d'autres objets : l'installation de lignes de transport de l'électricité, de canalisations de gaz, de lignes de télécommunication, le tracé d'une ligne TGV.



Les conflits d'urbanisme s'étalent sur toute la région Ile-de-France, avec cependant une relative diminution des actions contentieuses au fur et à mesure que l'éloignement de Paris croît. Deux caractéristiques des conflits d'urbanisme peuvent être soulignées :

- les conflits localisés dans l'aire urbaine de Paris et la première couronne, dans un rayon de 30 à 40 km de Paris, portent soit des questions d'urbanisme commercial, soit sur celles des constructions d'immeubles assez fréquemment de nature sociale (HLM). Ces conflits concernent des communes fortement urbanisées à forte densité de population.
- Par contre, les conflits d'urbanisme localisés au-delà de la zone de 40 km autour de Paris changent de nature et de contexte : ils portent essentiellement sur des litiges de constructibilité liés aux classement des parcelles dans les documents d'urbanisme, mais aussi sur des projets de construction ou d'extension de bâtiments agricoles. Ces conflits concernent des communes dont une très grande partie des sols ne sont pas urbanisés, leur territoire comprenant une grande partie de sols ouverts (occupés soit par des forêts soit par des champs). Ces caractéristiques concernent la quasi-totalité de ces communes, y compris celles qui sont proches de la limite de 40 km autour de Paris.

L'analyse la dynamique des conflits d'urbanisme dans le temps confirme l'hypothèse d'enjeux d'urbanisation croissants aussi bien avec le temps que la distance à Paris, ce qui dénote de la réalité d'une périurbanisation de plus en loin lointaine dans la deuxième couronne francilienne, c'est-à-dire dans des communes rurales où les réserves foncières sont les plus importantes.

La localisation des conflits dans ces grands domaines que sont les installations industrielles, extractives et de stockage (en un mot, les activités de production), les infrastructures et l'urbanisme, donne l'image d'une région qui connaît des évolutions structurelles marquées : une densification des conflits dans la première couronne à une distance de 30 à 40 km autour de Paris, et



un développement de conflits dans les zones anciennement exclusivement rurales de la périphérie lointaine de la région. La tendance structurelle à la réduction des surfaces agricoles a deux corollaires : d'une part, une tendance à la périurbanisation résidentielle et, d'autre part, à la création de contextes propices à la formation du contentieux. En effet, il devient plus probable que l'implantation d'installations ou d'équipements heurte des intérêts au fur et mesure de la résidentialisation dans des zones autrefois dédiées à la production agricole. Un certain nombre de travaux existant dans la littérature concluent dans le même sens. Nous allons cependant approfondir les traits structurels des territoires franciliens en affinant l'analyse des liens entre les indicateurs contextuels des communes et le fait qu'elles soient des lieux de déroulement de conflits.

### 3.3. Analyse de variance (ANOVA)

ANOVA, est une méthode statistique qui permet d'étudier les différences de moyenne entre groupes. Cette méthode doit son nom au fait qu'elle utilise des mesures de variance afin de déterminer le caractère significatif, ou non, des différences de moyenne mesurées sur les populations. Il s'agit d'une généralisation à  $k$  populations du test classique de comparaison de moyennes de deux échantillons : le test de T (student).

En principe (particulièrement pour ANOVA à un facteur fixe), l'hypothèse nulle  $H_0$  est : les moyennes des différents groupes sont égales, i.e.  $\mu_1 = \mu_2 = \dots = \mu_k$

L'hypothèse alternative  $H_1$  est : au moins une des moyennes se distingue du reste.

L'observation des moyennes est confirmée par une analyse de variance (d'où vient son nom) qui compare la variabilité entre les groupes (between groups) et celle à l'intérieur d'un groupe (within groups). Si ce rapport est significatif (par un test F) nous confirmons que les groupes se différencient réellement entre eux.

Notre travail commence donc par une décomposition des communes (340 communes d'Ile-de-France ayant été le lieu de contentieux) en groupes selon des facteurs susceptibles d'avoir un impact sur les conflits. Le test ANOVA à un facteur ne nous permet que de tester l'impact d'un facteur à la fois. Nous présentons les facteurs, et les conflits – variables dépendantes – par les tableaux ci-dessous (tab. 1 et 2).

Tab 1 - Liste des variables retenues (dépendante)

<i>Agri</i>	nombre d'arrêts liés aux conflits « Agriculture, Foresterie, Halieutique »
<i>Access</i>	nombre d'arrêts liés aux conflits « Accessibilité, Servitude »
<i>ICPE</i>	nombre d'arrêts liés aux conflits sur les « Installations industrielles, extractives et de stockage »
<i>Infrast</i>	nombre d'arrêts liés aux conflits sur les « Aménagements et infrastructures d'utilité publique »
<i>Urba</i>	nombre d'arrêts liés aux conflits sur les « Opérations et documents d'urbanisme »
<i>Serv</i>	nombre d'arrêts liés aux conflits sur les « Activités de service »
<i>Voisinage</i>	nombre d'arrêts liés aux conflits « Voisinage »
<i>Nbconflit</i>	nombre d'arrêts enregistrés

Tab 2 – Liste des paramètres des communes à tester (facteur)

<i>Typologie des communes</i>	Typologie des communes de l'INSEE consistant de 4 modalités: pôle urbain, commune multipolarisée, commune monopolarisée, espace à dominance rurale
<i>Tranche de population</i>	Nous utilisons les données du RGP 1999 car une ACP a montré une corrélation parfaite entre la population communale des RGP 1990 et 1999 3 tranches retenues : >15000 hab : comprise entre 15000 et 2000 : < 2000
<i>Densité</i>	Mêmes sources – 4 niveaux de densité : < 200 hab/km <sup>2</sup> 200 à 1000 hab/km <sup>2</sup> 1000 à 4000 hab/km <sup>2</sup> > 4000 hab/km <sup>2</sup>
<i>Mutation</i>	% de la population installée dans la commune de moins de 9ans. Si ce pourcentage dépasse 50%, c'est une mutation forte, dans le cas contraire c'est une mutation faible
<i>Urbanisation</i>	Cette variable mesure le rythme d'urbanisation par le nombre annuel moyen d'autorisations de construction délivrées sur la période 1990-2004 > 50 autorisations/an : forte urbanisation < 50 autorisations/an : faible urbanisation
<i>Profession et catégorie Sociale</i>	PCS au niveau communal : - population aisée : cadres supérieurs et professions intermédiaire (>20% de la population de la commune) - population peu aisée : employés et ouvriers (>20% de la population de la commune)

Tab. 3 – Résultats significatifs de l'ANOVA

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
serv	<b>1. Typologie commune</b>					
	Between Groups	1,353	2	,676	3,641	,027*
	Within Groups	62,600	337	,186		
	Total	63,953	339			
agri	Between Groups	,149	2	,074	3,737	,025*
	Within Groups	6,707	337	,020		
	Total	6,856	339			
Infrast	Between Groups	10,509	2	5,255	9,704	,000***
	Within Groups	182,488	337	,542		
	Total	192,997	339			
<b>2. Tranche de Population</b>		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Infrast	Between Groups	10,882	2	5,441	10,069	,000***
	Within Groups	182,115	337	,540		
	Total	192,997	339			
<b>3. Densité</b>		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
voisinage	Between Groups	,347	3	,116	2,774	,041*
	Within Groups	13,992	336	,042		
	Total	14,338	339			
<b>4. Urbanisation</b>		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
voisinage	Between Groups	,173	1	,173	4,130	,043*
	Within Groups	14,165	338	,042		
	Total	14,338	339			
Infrast	Between Groups	3,963	1	3,963	7,087	,008**
	Within Groups	189,034	338	,559		
	Total	192,997	339			
Urba	Between Groups	10,096	1	10,096	8,837	,003**
	Within Groups	386,151	338	1,142		
	Total	396,247	339			
<b>5. Population aisée</b>		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
serv	Between Groups	2,784	1	2,784	15,383	,000***
	Within Groups	61,169	338	,181		
	Total	63,953	339			
ICPE	Between Groups	3,453	1	3,453	6,414	,012*
	Within Groups	181,947	338	,538		
	Total	185,400	339			
Infrast	Between Groups	5,725	1	5,725	10,334	,001***
	Within Groups	187,272	338	,554		
	Total	192,997	339			
Urba	Between Groups	7,846	1	7,846	6,828	,009**
	Within Groups	388,401	338	1,149		
	Total	396,247	339			
<b>6. Population peu aisée</b>		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
access	Between Groups	,813	1	,813	4,649	,032*
	Within Groups	59,125	338	,175		
	Total	59,938	339			
serv	Between Groups	2,224	1	2,224	12,177	,001*
	Within Groups	61,729	338	,183		
	Total	63,953	339			
ICPE	Between Groups	2,735	1	2,735	5,061	,025*
	Within Groups	182,665	338	,540		
	Total	185,400	339			

Avant d'interpréter les résultats, nous devons insister sur le fait que l'objectif de l'ANOVA à un facteur est relativement modeste. Il ne s'agit pas de trouver si le facteur a un impact positif ou négatif sur le conflit mais de marquer la différence entre les différents groupes en termes de conflits, sans que l'on puisse déterminer la cause et le sens de la relation entre le facteur retenu et le nombre de conflits.

Selon, le tableau de synthèse, il apparaît que le type de commune, selon la typologie de l'INSEE, est un facteur fortement significatif de la conflictualité. Le fait que les communes soient des pôles urbains, monopolisées ou multipolarisées a une forte influence sur le fait qu'elles soient des lieux de conflit, quels qu'ils soient (avec une bonne significativité au seuil de 0,1%<sup>14</sup>).

L'analyse de variance montre par ailleurs que la structure par ancienneté de la population (*mutation*) n'est pas un facteur très puissant de la conflictualité. Le p-test est significatif pour les conflits d'infrastructures d'utilité publique, mais il est non significatif pour tout le reste. Ces conflits d'infrastructures (et ceux de voisinage) sont aussi sensibles à la variable « *densité de population* ». Le test montre que le rythme d'urbanisation (variable *urbanisation*) d'une commune (mesuré par le nombre annuel moyen d'autorisations de constructions) est un facteur assez pertinent de la conflictualité. Il est significatif avec les conflits « voisinage », « infrastructure » et « urbanisme ».

Les deux variables relatives au niveau socioéconomique de la population (« *population aisée* » et « *population peu aisée* ») prennent en compte la différence entre les CSP de la commune. Deux analyses de variance montrent que cette « ségrégation » au sein d'une commune peut être un prédicateur très puissant des conflits d'usage des espaces. L'ANOVA montre que le nombre de conflits enregistrés est nettement différent selon que les communes ont plus ou moins de 20% de cadres supérieurs et professions intermédiaires dans leur population. Les conflits significatifs sont : « services », « ICPE », « Infrastructure », et « Urbanisme ». Quant à la « *population peu aisée* », elle constitue une disposition moindre aux conflits. Elle est significative seulement avec « accessibilité », « service » et « ICPE ».

Les deux principales conclusions que l'ANOVA permet de tirer sont que :

- les variables *Urbanisation*, *population aisée* et *typologie commune* sont les facteurs qui ont l'impact le plus net sur la plupart des conflits d'usage ;
- les conflits liés aux aménagements et infrastructures d'utilité publique sont les plus sensibles à l'environnement socio-économique du territoire.

### 3.4. Analyse de correspondances multiples

Nous tentons de projeter les variables relatives aux conflits et ces facteurs contextuels sur le plan factoriel via une analyse de correspondances multiples.

---

14 Le terme Sig est l'abréviation de « Significance ». Il s'agit du p-valeur – erreur de type I ( $\alpha$ ) - la probabilité qu'on accepte à tort une hypothèse

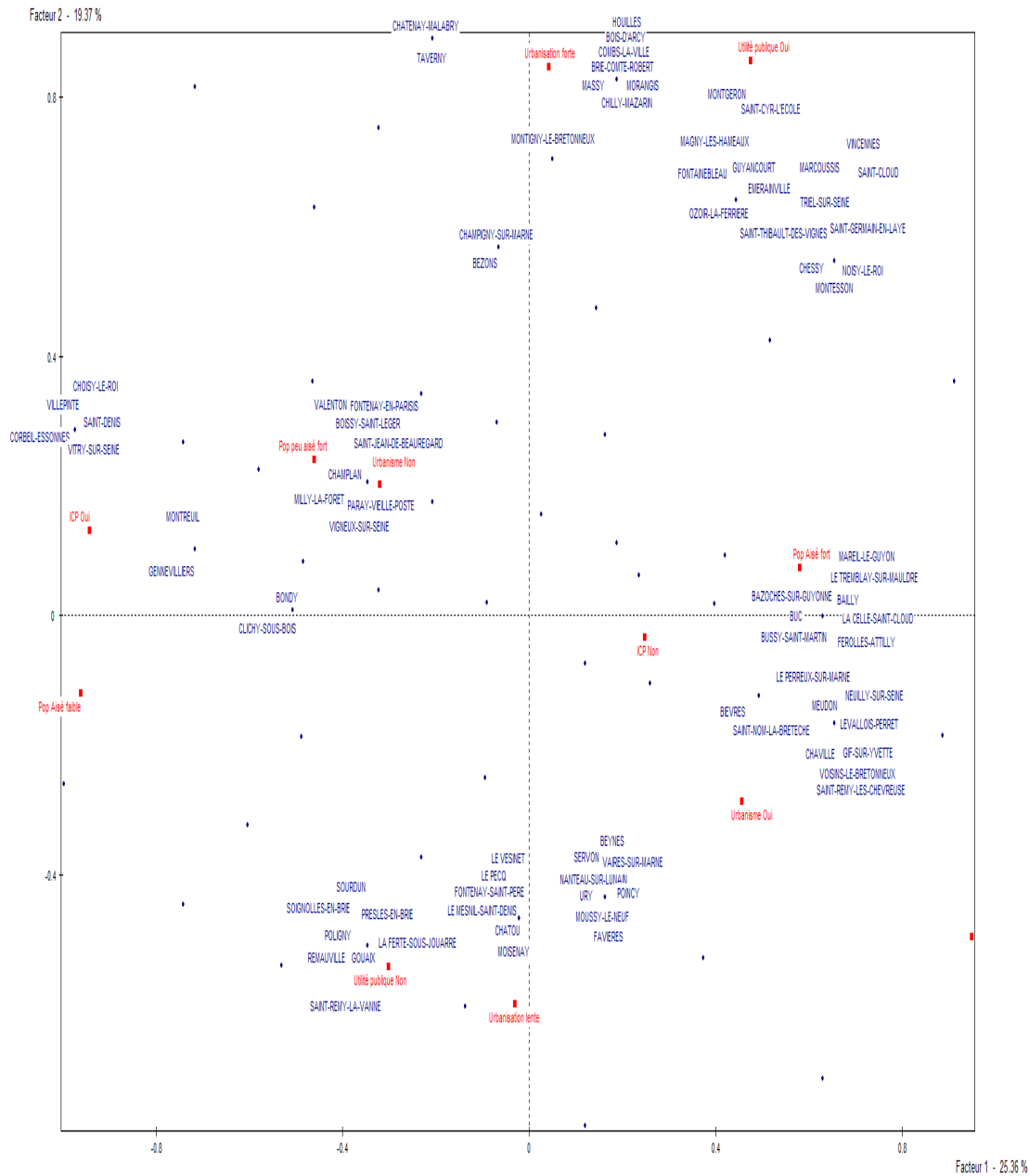


Fig. 8 – Projection dans le plan des axes factoriels (ACM)

La figure précédente représente les deux premiers axes factoriels dont l'inertie représente 44,67% de l'information.

L'axe horizontal (25,36%) représente ce que l'on serait tenté d'appeler la « ségrégation sociale ». Les communes dont la population aisée (cadres supérieurs et professions intermédiaires) est importante (supérieure à 20% de la population) se trouve à droite alors que celles dont cette part de la population aisée est faible (moins de 20%) se trouve à gauche.

L'axe vertical (19,37%) représente la dynamique d'urbanisation. La partie supérieure de l'axe comporte les communes dans lesquelles le nombre annuel moyen d'autorisations de construction de 1990 à 2004 est supérieur à 50, la partie inférieure étant composée des communes où ce nombre est inférieur à 50.

La figure 8 illustre la spécificité des catégories de communes, caractérisées par les variables structurantes des axes factoriels, quant aux types de conflits qui s'y déroulent sur la période 1981-2005. Elle donne à penser que les conflits liés aux usages des espaces doivent être rapportés aux caractéristiques structurelles, géographiques et sociodémographiques, de l'occupation des sols. En effet, il est clair que les conflits liés aux installations industrielles et de stockage sont caractéristiques des communes de la première couronne francilienne, à la périphérie immédiate de Paris, dont la population est de faible niveau socioéconomique.

Les évolutions de la géographie territoriale des conflits dans la région Ile-de-France depuis vingt-cinq ans laissent voir une extension des contentieux administratifs dans la deuxième couronne francilienne, notamment depuis le milieu des années quatre-vingt dix. L'émergence de situations de contestation d'installations industrielles, extractives ou de stockage et d'infrastructures de transport d'énergie, au-delà d'un rayon de 40 km autour de Paris peut être analysée comme le signe de l'essor de l'usage résidentiel de ces espaces périurbains, naguère voués à des usages agricoles. Les conflits d'urbanisme dans cette même zone périurbaine peuvent quant à eux être pris comme le révélateur de tensions autour des enjeux d'extensions résidentielles sur des territoires à forte densité de forêts et de terres agricoles. Or, la géographie régionale des conflits se double d'une géographie sociale : les conflits d'urbanisme et d'aménagements d'utilité publique sont liés à la présence d'une population composée de CSP plutôt aisées, alors que les conflits relatifs aux installations industrielles prennent corps dans les zones plutôt socialement défavorisées de la première couronne francilienne, mais ils sont plus pris en charge par l'administration que par les populations... Ces conclusions sont cohérentes avec celles d'autres études disponibles dans la littérature ; Darly (2007), par exemple, estime que, sur la même région, la proportion de conflits d'aménagement et de voisinage (conflits d'environnement inclus) par rapport à la population communale est influencée significativement par le niveau de revenu moyen des foyers fiscaux.

### **Partie 3. Les conflits environnementaux dans le contentieux civil et pénal : étude à partir des affaires localisées dans le département du Puy-de-Dôme**

SABAU Clovis, (INRA-CEMAGREF-UMR Metafort)

JEANNEAUX Philippe (INRA-CEMAGREF-UMR Metafort)





Les conflits environnementaux sont des signaux originaux de la dynamique contemporaine des territoires. Les ressources des espaces ruraux et urbains connaissent une concurrence pour leurs usages, jusqu'à déboucher parfois sur des oppositions ouvertes, communément qualifiées de conflits environnementaux (Charlier, 1999). Ces oppositions sont très variables : ici une association de riverains s'oppose au projet de création d'un site de stockage de farines animales, là un propriétaire foncier conteste une servitude de passage donnée à ses voisins, ailleurs encore un maire, sous la pression de ses administrés, refuse de délivrer un permis de construire nécessaire à la création d'un site de compostage de déchets verts.

Nous proposons dans cet article d'apporter un éclairage sur les conflits environnementaux à partir d'une analyse du contentieux judiciaire civil et pénal en matière d'environnement à l'échelle d'un département français. Cette analyse est réalisée à partir de deux investigations empiriques :

- une analyse chronologique du contentieux porté devant la cour de cassation (juridiction extrême) entre 1981 et 2005. Cette analyse permet d'apprécier la dynamique conflictuelle sur 25 ans ;
- une analyse du contentieux judiciaire porté devant les tribunaux du premier degré. Cette analyse permet de caractériser finement l'ensemble du contentieux judiciaire environnemental.

Les données de la Direction des Affaires Civiles et du Sceau, reprises par le Ministère de l'Ecologie (2007), montrent une baisse générale de plus d'un tiers des demandes en réparation des dommages causés par des nuisances à l'environnement devant les tribunaux d'instance (TI), les tribunaux de grande instance (TGI) et les cours d'appel (CA) entre 2001 et 2006. Mis à part les travaux de Lascoumes et Timbart (1993), il existe peu de travaux d'analyse quantitative consacrés à la conflictualité environnementale devant les tribunaux civil et pénal du premier degré en France. Dans leur recherche consacrée à la question de la protection de l'environnement devant les tribunaux judiciaires répressifs, Lascoumes et Timbart (1993) montrent que 2 % du nombre annuel des condamnations pénales relèvent du contentieux environnemental, et que l'amende est la sanction pénale la plus souvent réclamée contre la personne fautive. La protection directe sanctionnant l'activité humaine polluante, ou néfaste pour l'environnement (pollution de l'eau, de l'air, du sol, atteinte à des espèces protégées, etc.) apparaît comme marginale. Les travaux d'analyse économique du droit de l'environnement sont également rares et ne concernent que des travaux spécifiques comme ceux de Deffains (2001) sur l'analyse de la responsabilité étendue en cas d'insolvabilité des pollueurs.

La recherche présentée ici vise à porter un éclairage sur la nature des affaires portées devant les juridictions judiciaires. Pour ce faire, nous avons cherché à répondre à trois questions principales :

- Quelle est la nature des affaires devant les juridictions civiles et pénales ?
- Qui sont les protagonistes impliqués dans les affaires judiciaires ?
- Quelles sont les solutions apportées par les juges ? Relèvent-elles de la logique de la compensation monétaire ou plutôt de la logique de l'injonction à cesser l'activité à l'origine d'un préjudice ?

Dans le prolongement des approches sociologiques développées par Simmel, nous traitons le conflit comme un élément inhérent aux sociétés, tout comme le compromis ou l'entente. Le conflit n'est pas une anomalie de la vie des sociétés, il en fait partie intégrante. Le conflit est un temps (possible) de rééquilibration et de structuration des forces d'adversaires rationnels. Ensuite, les conflits environnementaux que nous traitons ne se limitent pas aux conflits d'usage dans leur version économique étroite limitée aux seuls cas de surexploitation des ressources (Libecap, 1989; Point, 1997). Qu'il s'agisse de conflits d'aménagement, d'implantation, d'accès, le conflit environnemental est un terme générique recouvrant pour nous l'idée de confrontation entre usagers lors de la poursuite du même but de manière compétitive ou lors de la poursuite de buts antagonistes pour l'usage d'un bien environnemental localisé, que la compatibilité entre les usages soit réelle ou potentielle. Cette définition volontairement élargie nous a amené à intégrer, dans l'analyse, des catégories d'affaires civiles renvoyant à des enjeux de propriété immobilière (servitudes, bornage, ...) et d'expropriation dans la mesure où sont concernés des litiges sur l'usage de l'espace. De même, nous avons également adopté une définition élargie du conflit environnemental en suivant la logique de la nomenclature des infractions, qui incorpore à la catégorie « atteinte au cadre de vie » des infractions relevant du domaine de l'urbanisme. Le contentieux civil "environnemental", suivant notre définition, oppose essentiellement des particuliers entre eux sur des enjeux de droit de propriété et de responsabilité civile au titre des nuisances environnementales (troubles anormaux de voisinage). Les infractions "environnementales" traitées par les tribunaux répressifs regroupent des situations régies par le code de l'environnement et le code de l'urbanisme.

### **3.1. L'activité des juridictions civiles et pénales comme matériau empirique**

Le choix du département du Puy-de-Dôme comme lieu d'étude s'est imposé compte tenu de l'existence de précédents travaux menés sur ce terrain. Par ailleurs, il constitue une entité géographique en correspondance avec la délimitation des deux circonscriptions judiciaires organisées autour des différents tribunaux que nous avons tous enquêtés :

- cinq tribunaux d'instance (TI), à Riom, Clermont-Ferrand, Thiers, Ambert, Issoire ;
- deux tribunaux de grande instance (TGI), l'un à Riom dont la zone d'intérêt correspond à celle du tribunal d'instance, et l'autre à Clermont-Ferrand, dont la zone d'intérêt recoupe celle des 4 autres tribunaux d'instance.

Le recensement a été réalisé à partir de deux grands types d'affaires. Tout d'abord, nous avons traité les arrêts de la cour de cassation pour analyser la dynamique conflictuelle sur 25 ans, puis l'analyse sur une année (2006) de la conflictualité environnementale au niveau des TI et TGI du département.

#### *Les arrêts de la cour de cassation*

Le corpus des décisions de justice a été constitué en recourant à la base documentaire Lamyline pour laquelle ces décisions judiciaires sont archivées. Les décisions en texte intégral ont été recueillies sur le site internet de l'éditeur juridique Lamy<sup>15</sup> qui publie l'intégralité des produits de la Cour de cassation (seuls les arrêts rendus depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1959 sont accessibles, hors chambre criminelle, dont les jugements sont intégrés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1970). Le logiciel est équipé d'un moteur de recherche permettant d'utiliser les opérateurs booléens (et, ou, sauf) et de plusieurs bibliothèques de jurisprudence française. Nous avons effectué la recherche des arrêts de la

15 <http://www.lamylinereflex.fr/>

cour de cassation sur la période du 1<sup>er</sup> janvier 1981 au 31 décembre 2005 sur la bibliothèque de cette jurisprudence. La recherche des arrêts a été effectuée en croisant le nom du département retenu et plusieurs mots-clés, définis de manière à couvrir de la manière la plus complète possible le champ des questions juridiques dans lesquelles les conflits d'usage peuvent être formulés. Les mots-clés retenus sont les suivants : Accès ; Agriculture ; Bovin ; Bruit ; Camping ; Carrière ; Propriété ; Déchet ; Culture ; Elevage ; Environnement ; Epannage ; Extraction ; Forestier ; Forêt ; Installation classée ; Nature ; Nuisance ; Odeurs ; Passage ; Patrimoine ; Paysage ; Pêche ; Remembrement ; Rivière ; Rural ; Servitude ; Trouble ; Voisinage. Après élimination des jugements ne correspondant pas à notre objet d'étude, nous avons obtenu un corpus de 51 décisions de justice ;

#### *Les jugements des tribunaux judiciaires du premier degré*

Nous avons recensé les affaires jugées en 2006, auprès des greffes des juridictions visitées. Compte tenu du fait que ces données ne sont accessibles qu'en consultant les archives papiers des tribunaux, pour le Puy-de-Dôme, il aurait été impossible de recenser 25 années de contentieux dans les 7 tribunaux enquêtés, comme cela a été fait pour la Cour de cassation. Le recensement s'est limité au dépouillement des minutes, à l'exclusion du dossier complet de chaque affaire. Des entretiens de juges, de greffiers, d'avocats et du procureur de la république ont par ailleurs été réalisés pour mieux comprendre le contexte du contentieux environnemental.

Concernant les affaires civiles, nous avons procédé à un travail exhaustif de dépouillement des minutes, suivant la définition élargie du contentieux environnemental mentionnée plus haut.

Concernant les affaires pénales, nous avons eu recours à la codification des natures d'infraction (ou NATINF) indiquées sur les comptes-rendus d'audience pour délimiter le champ de l'échantillon.

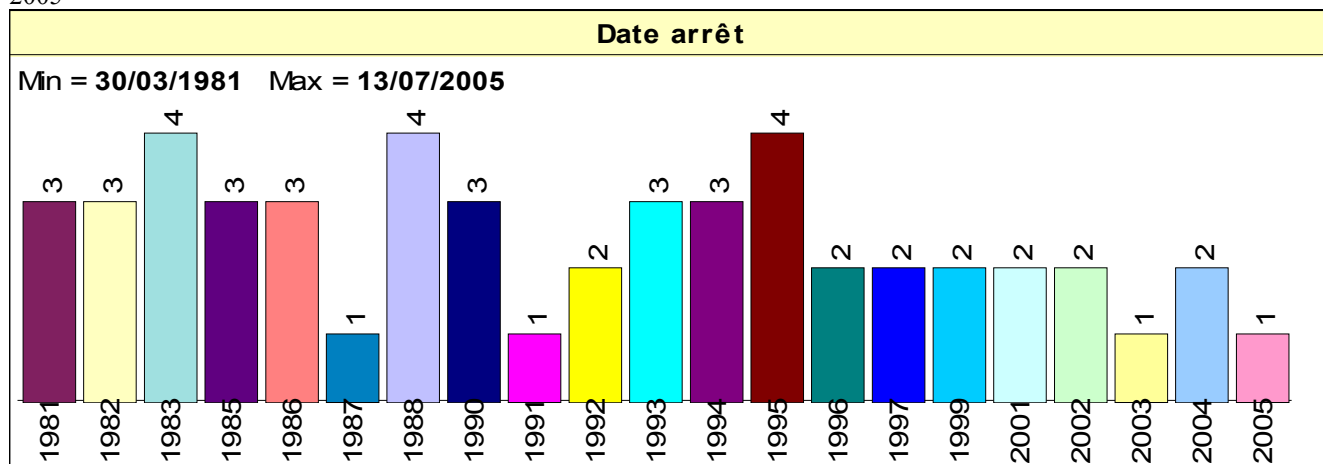
L'ensemble des données a été codé et traité statistiquement avec le logiciel Sphinx.

## **3.2. Les enseignements de l'analyse du contentieux**

#### *Le contentieux environnemental traité par la Cour de cassation*

Nous avons recensé 51 affaires sur la période de recension de 25 ans, soit entre 1 à 4 affaires par an (cf figure 1). Le contentieux est stable sur longue période et a même tendance à diminuer depuis la fin de la décennie 1990 conformément au constat du Ministère de la justice sur l'évolution du contentieux judiciaire en France.

Figure 1. Evolution du nombre d'arrêts en Cour de cassation concernant les conflits environnementaux entre 1981 et 2005



Sur ces 51 arrêts, seuls 4 concernent une affaire pénale (8 %), alors que devant les juridictions du premier degré 60 % des affaires relèvent de ce contentieux.

La thématique des conflits est assez variée. Toutefois, la moitié des affaires concerne les atteintes portées au droit de propriété. Les litiges portent notamment sur les servitudes, les limites de propriété, les occupations illégales, les remembrements ou encore les questions d'expropriation (cf. tableau 1). Les affaires portent aussi sur les problèmes de pollutions ou d'urbanisme. Le contentieux de la chasse apparaît notamment dans le cadre d'activité de braconnage.

Tableau 1 : Thématiques des conflits repérés dans les arrêts de la cour de cassation entre 1981 et 2005

Nature de la demande ou de l'infraction	Nombre d'affaires	%
Atteinte au droit de propriété (servitude, expropriation, remembrement, occupation illégale, fermage...)	25	49%
Pollutions (sonores, olfactives, visuelles, physico-chimiques...)	10	20%
Urbanisme	7	14%
Aménagement et d'infrastructure	5	10%
Contentieux de la chasse et de la pêche	4	7%
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>100%</b>

Dans plus d'un cas sur deux (55 %) le demandeur ou plaignant est un particulier, tandis que les associations de protection de la nature n'apparaissent pas dans l'échantillon.

Les décisions du juge ne sont guère favorables à la partie ayant engagé le pourvoi en cassation. Dans 75 % des cas la requête est rejetée.

#### *Le contentieux environnemental devant les juridictions judiciaires du premier degré*

Les affaires que nous avons repérées restent assez marginales (environ 5 % du contentieux des TGI, TI, TPol, TProx). Au civil, sur 2 852 affaires recensées, 173 concernent un conflit environnemental (6 %). Au pénal, pour 5 687 affaires recensées en 2006, 261 conflits environnementaux ont été recensés dans les minutes (4.6 %) (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Répartition (et pourcentages) jugement recueillis / affaires observées, par tribunal

Chambre	Civil				Pénal			
	TGI <sup>a</sup>	TI <sup>a</sup>	TProx <sup>a</sup>	TOTAL	TGI <sup>a</sup>	TPol <sup>a</sup>	TProx <sup>a</sup>	TOTAL
TOTAL	70 / 898 7.8%	98 / 1741 5.6%	5 / 213 2.3%	<b>173/2852<sup>b</sup></b> <b>6%</b>	64 / 3817 1.7%	62 / 682 9.1%	135/1188 11.4%	<b>261/5687<sup>c</sup></b> <b>4.6%</b>

<sup>a</sup> : TGI = Tribunal de Grande Instance ; TI = Tribunal d'Instance ; TProx = Tribunal de Proximité ; TPol = Tribunal de Police  
<sup>b</sup> : Lecture du tableau du côté Civil : sur 2852 affaires dénombrées aux minutes civiles des tribunaux du premier degré du Puy-de-Dôme, 173 concernent des conflits environnementaux (soit 6 %)

### *Bilan des affaires civiles : une mise en confrontation du droit de propriété*

Au civil, les litiges concernent moins le contentieux de l'environnement au sens strict (responsabilité civile du fait de nuisances environnementales) qu'au sens large, incluant les demandes relatives à la propriété immobilière et foncière. Les affaires concernant le bornage, la propriété, les servitudes sont les principales sources de litiges (52 % : contestation d'une limite de propriété ou d'un droit de passage, etc.), suivis des affaires de responsabilité civile (17 % : pollution sonore, olfactive ou visuelle, etc.).

Dans 2/3 des cas, le demandeur requiert une compensation financière pour un préjudice moral et/ou matériel, mais cette solution n'est retenue que dans 1/3 des cas par le juge. En règle générale, le juge reconnaît la réparation monétaire des préjudices matériels, mais rarement des préjudices moraux.

### *Bilan des affaires pénales : bruit et chasse sanctionnés par l'amende*

Au pénal, il s'agit le plus souvent d'affaires simples (à une seule infraction). A l'instar des affaires civiles, la conflictualité relève d'affaires surtout interindividuelles et met peu en scène des associations, entreprises ou personnes publiques. Toutefois, la part des associations de chasse et de pêche au sein des parties civiles est nettement plus importante. En revanche, les associations de protection de l'environnement sont absentes. Les associations de chasse et de pêches régulent par le contentieux les pratiques non autorisées des pratiquants.

Les affaires concernent en priorité des nuisances sonores (40 %) (tapage nocturne ou diurne, troubles anormaux de voisinage) et des infractions à la réglementation sur la chasse, sur la faune sauvage et sur la pêche (30 %).

Le tribunal dispose de plusieurs types de réponses face à un trouble environnemental à l'ordre public qu'il peut combiner :

- La principale sanction pénale utilisée par le juge est l'amende (184 infractions sur 200 ont été sanctionnées par une amende). Ce résultat est conforme avec ce qui avait été constaté par Lascoumes et Timbart (1993). Dans 8 cas sur 10, l'amende à un montant inférieur à 200 Euros, avec une faible dispersion autour de la moyenne. Seules les affaires de pollution et d'infraction à la législation sur les installations classées sont plus fortement sanctionnées (respectivement 860 et 2 560 Euros en moyenne) ;
- Le juge pénal recourt beaucoup moins souvent aux peines privatives de liberté (peines de prison sans ou avec sursis, suspension de droits – permis de conduire, de chasse...- ou encore injonction à modifier un comportement ou réparer une action). Ces décisions du juge (18 % des sanctions pénales) peuvent s'assimiler à une injonction à cesser une activité. Le juge semble par conséquent ménager les intérêts économiques des parties en infraction. Par ailleurs, la réparation n'est convoquée que dans un tiers des cas.. Enfin, l'appel est peu fréquent (3 % des jugements)



**Partie 4. Conflits environnementaux et pratiques administratives d'incrimination: le cas du constat des infractions à l'environnement sur le littoral languedocien.**

Anne CADORET (Univ. Dijon).





Le littoral du Languedoc-Roussillon est un espace fragilisé par la concentration urbaine, l'érosion côtière, le dépérissement de la végétation des rivages, l'appauvrissement et la destruction de biotopes littoraux, la diminution des zones humides et la pollution des eaux. Face à ces menaces, des protections législatives, foncières et contractuelles sont mises en place pour protéger une faune ou une flore exceptionnelle, rare et menacée, pour protéger un espace où la biodiversité est élevée, ou encore pour préserver certains milieux de l'extension urbaine.

La recherche présentée ici propose d'appliquer à ce terrain d'enquête une analyse empirique des pratiques administratives relatives au constat des infractions à la législation de l'environnement, en proposant un éclairage particulier sur les enjeux de protection des espaces naturels. Trois exemples seront tour à tour examinés: les infractions commises sur les sites classés, sur le Domaine Public Maritime et sur une réserve marine (Cerbère-Banyuls).

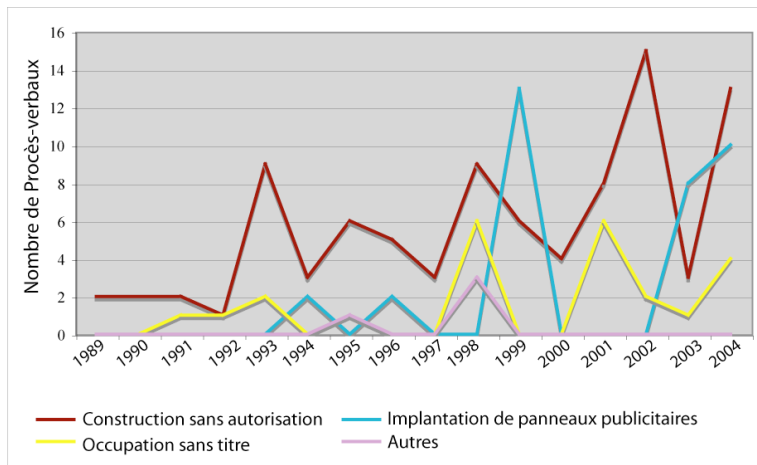
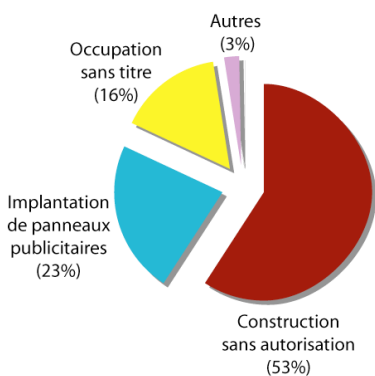
#### **4.1. Les infractions sur les sites classés et inscrits**

Les inspecteurs des sites ont pour mission de veiller à ce qu'un site ne soit ni altéré ni modifié, par la construction non autorisée d'un bâtiment, ou la coupe d'arbres. La surface à surveiller étant conséquente et les agents peu nombreux, ils bénéficient de l'aide des associations environnementales. Assermenté, l'inspecteur des sites, dans la plupart des cas après avoir dialogué avec l'auteur de l'infraction, est habilité à dresser un procès-verbal. Les données recueillies auprès de la DIREN-LR révèlent que 154 procès-verbaux (PV) sont dressés sur les sites classés et inscrits du littoral entre 1989 et 2004. Depuis la fin des années 1990, le nombre de PV accuse une augmentation globale sensible. Cette augmentation du nombre de PV s'explique notamment par la mise en place d'actions pilotes concernant deux types d'infraction: la *cabanisation* et la *signalétique*.

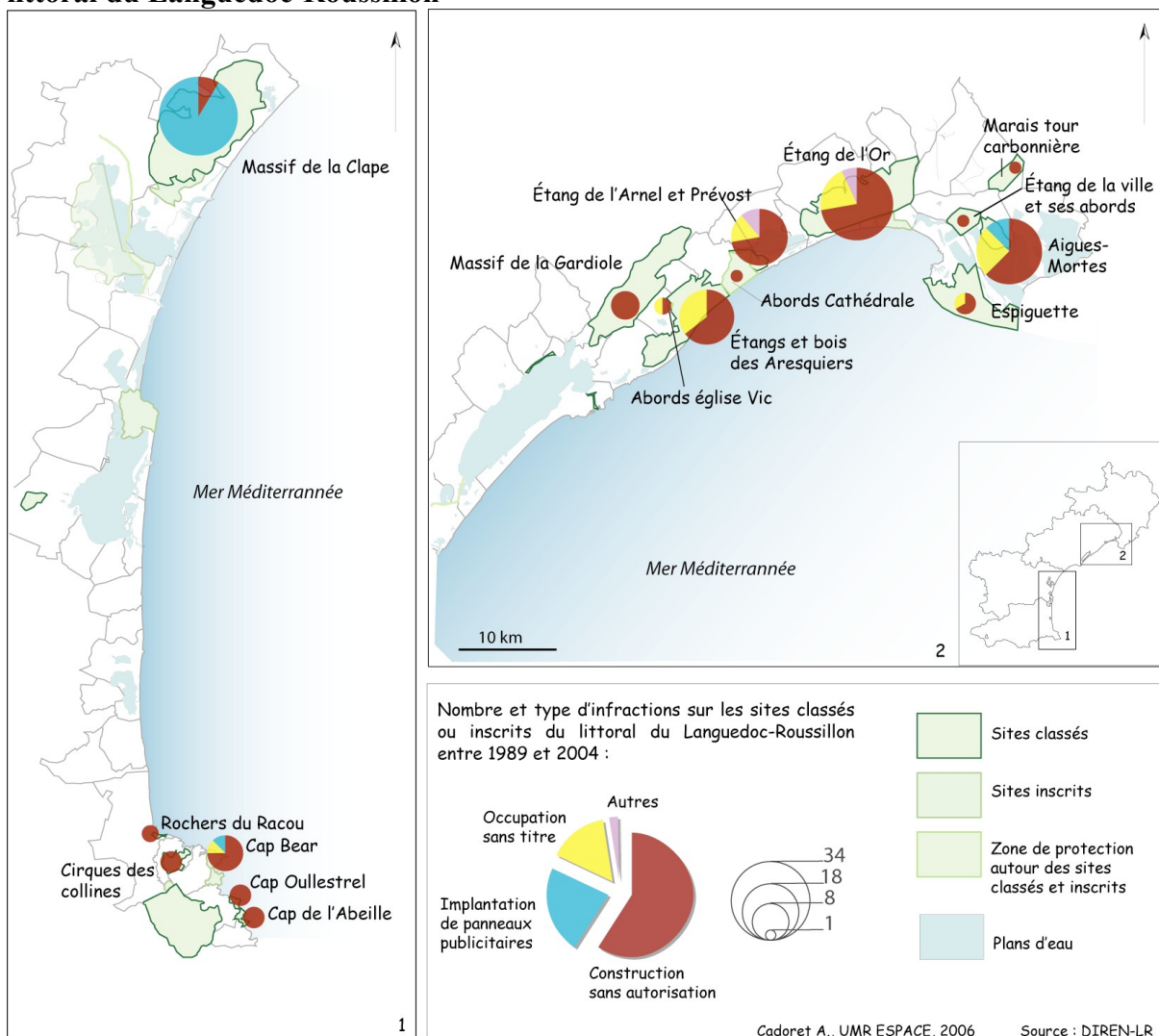
La construction de bâtiment sans autorisation constitue la majorité des infractions (58%). La prise en compte du phénomène de cabanisation dans les politiques du littoral explique l'attention particulière portée sur ce type d'infraction.

Les infractions liées à l'implantation de panneaux publicitaires concernent 23% des procès-verbaux, et l'occupation sans titre 16%. Ce dernier type d'infraction concerne les pratiques incompatibles avec les sites classés comme la location de quad, les commerces de fruits et légumes ou toutes autres activités lucratives sur les rives des étangs, là où il y a un grand potentiel touristique. En spatialisant les données recueillies, on remarque une nette distinction du type d'infraction par sites classés. L'augmentation d'une signalétique anarchique portant atteinte aux paysages fait l'objet d'une attention particulière à la fin des années 1990 sur le massif de la Clape, dans l'Aude.

**Grphe 1. Infractions constatées sur les sites inscrits ou classés.**



**Carte 1. Nombre de procès-verbaux et type d'infraction sur les sites classés et inscrits du littoral du Languedoc-Roussillon**



La croissance du nombre de pré-enseignes sur des sites emblématiques tels que le massif de la Clape et l'inertie des commerçants, restaurateurs ou hôteliers, responsables de l'implantation de ces panneaux publicitaires, face aux courriers et demandes des inspecteurs des sites quant au retrait de ces panneaux, entraîne une augmentation du nombre de PV en 1999. La zone de conflit se situe sur les routes départementales, à proximité de l'entrée des agglomérations. Aucune mesure contraignante n'étant envisagée, la DIREN met sur pied une action concertée entre la sous-préfecture de l'Aude, la DDE et le Conseil Général pour rendre compte de ce phénomène. La création d'un réseau d'acteurs et la mise en place d'un site pilote sur le massif de la Clape permet alors la recherche de solutions au problème lié à la signalétique portant atteinte au paysage. Au bout de multiples réunions qui s'échelonnent sur quatre années, un arrêté préfectoral de mise en demeure est signé, visant les auteurs d'infractions liés à l'implantation de panneaux publicitaires sur les sites classés de l'Aude. L'expérience se révèle concluante, la majorité des enseignes sont enlevées en mars 2005, d'après le constat de l'inspecteur des sites. Si ce réseau reste informel, il a vocation à s'institutionnaliser pour que les actions entreprises par ces acteurs se reproduisent à une échelle plus globale. « *On s'est servi de l'expérience menée sur le département de l'Aude pour lancer la même expérience dans le département du Gard. On est en train de créer une dynamique que l'on va essayer de développer sur l'ensemble des départements du Languedoc-Roussillon* »<sup>16</sup>.

Afin d'éviter des conflits potentiels relatifs à la signalétique, le réseau d'acteurs constitué s'investit dans la mise en place d'une signalétique cohérente dans le site, identique à tout le monde. « *Parce qu'il faut que le domaine viticole soit connu par le touriste, on est en train de mettre en place une étude de signalétique, de façon à ce que justement on ne trouve pas une signalétique n'importe comment, mais une signalétique cohérente, qui donne déjà une plus value au domaine viticole bordelais, et qui s'intégrera au site. On le fait en collaboration avec le PNR de la Narbonnaise mais également avec les commerçants* »<sup>17</sup>. Cette solution s'adapte au contexte local, mais les principes, les intérêts et la façon de traiter avec les différents partenaires sont différents d'un site à l'autre<sup>18</sup>. Les inspecteurs des sites se trouvent cependant dans l'incapacité de relever toutes les atteintes à l'environnement sur les sites classés. La surfréquentation de certains sites occasionne des dommages irréversibles sur des milieux bénéficiant pourtant d'une protection réglementaire forte.

---

16 Propos recueillis lors d'un entretien avec un responsable DIREN site classé.

17 Propos recueillis lors d'un entretien avec un responsable DIREN sites classés.

18 La problématique de la publicité occasionne des conflits d'usage en dehors des sites classés. L'association nationale *Paysages de France* et les associations locales qui lui sont liées (Association de Sauvegarde de l'étang des Mouettes à Frontignan) militent activement contre l'affichage publicitaire portant atteinte aux sites remarquables.

Espace concerné et nombre de procès-verbaux	Réseau d'acteurs	Mode de régulation	Efficacité
<p><b>Avant 1999</b></p>		<p>Régulation administrative sans engagement juridique</p> <p>Courriers d'information et demande d'enlèvement des panneaux</p>	<p>Faible</p>
<p><b>1999</b></p>		<p>Régulation par arbitrage juridique</p> <p>Procès-verbaux</p>	<p>Moyenne</p> <p>(plusieurs panneaux d'enlevés, mais réimplantés ailleurs)qs</p>
<p><b>1999-2005</b></p> <p> <span style="color: green;">■</span> Sites classés     — Routes départementales  <span style="color: yellow;">■</span> Sites inscrits     — Autoroute A9  <span style="color: red;">■</span> Espace conflictuel     — Limites communales </p> <p><b>Nombre de Procès-verbaux :</b></p> <p>• 1 à 4 PV     * 5 à 10 PV     * 10 PV</p>	<p>DIREN* : Direction Régionale de l'Environnement  DDE** : Direction Départementale de l'Équipement</p>	<p>Régulation administrative avec pression juridique</p> <p>Procès-verbaux et courriers informant du prochain arrêté préfectoral de mise en demeure</p>	<p>Élevé</p> <p>(un seul panneau toujours présent en mars 2005)</p>

Cadoret A., UMR ESPACE, 2006

Source : DIREN-LR

**Figure 1. Régulation du conflit d'usage lié à la signalétique sur le massif de la Clape**

L'étang de Leucate présente des conditions optimales pour la pratique du véliplanchisme. La sécurité que procure le cloisonnement de l'espace, l'ensoleillement, la température de l'eau et surtout les vents forts et fréquents constituent des atouts qui participent à l'engouement des véliplanchistes nationaux et internationaux pour les spots nautiques. Trois des spots de l'étang se situent sur les berges de l'anse *Le Paurel*, au nord de l'étang de Salses-Leucate, sur un site inscrit (l'arrêté ministériel du 23 décembre 1986), proposé comme site d'intérêt communautaire pour Natura 2000, et une Zone Importante pour la Conservation des Oiseaux (ZICO).

L'occupation temporaire des caravanes sur les rives de l'étang est tolérée par la commune si l'installation ne dépasse pas trois mois. Or « *des éléments prouvent qu'ils sont là pour plus longtemps* »<sup>19</sup>. En effet, les caravanes sont autorisées à stationner à condition qu'elles gardent leur caractère mobile. Un déplacement sur le terrain permet d'affirmer en effet que certains campings-cars ont perdu cet attribut. L'attraction dont bénéficient ces spots nautiques se traduit par un rassemblement de camping-cars sur un milieu qui en subit les conséquences. La surfréquentation du site occasionne des dégradations paysagères, les richesses floristiques laissant place à de nouveaux campings-cars. L'installation quasi-annuelle des caravanes en bordure de l'étang fragilise d'autant plus le milieu.

Dans le cadre du contrat de baie, les gestionnaires de terrain se préoccupent des mesures qu'il est possible de prendre pour améliorer la situation. Toute intervention déclenchera un conflit qui animera fortement les réseaux d'acteurs locaux, et dans le cadre de la régulation d'autres conflits d'usage sur l'étang, celui-ci n'est pas prioritaire. Il reste donc potentiel. Les aquaculteurs accusent cependant les camping-caristes de polluer l'étang par leurs rejets d'eaux usées et d'hydrocarbures, mais l'opposition entre ces deux acteurs se cristallise davantage dans la zone de l'étang.

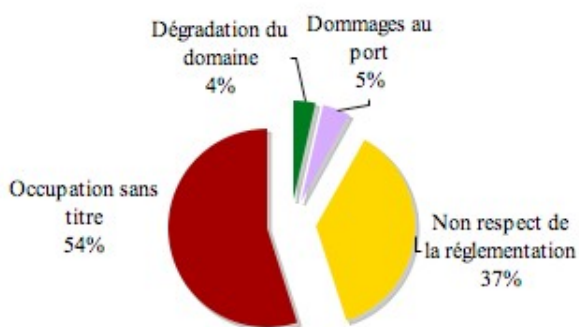
## 4. 2. Les contraventions de grande voirie sur le domaine public maritime

La police de la conservation du domaine public maritime est chargée de préserver l'intégrité physique de celui-ci. Les agents de terrain, habilités à dresser des Contraventions de Grande Voirie (CGV), sont présents dans les cinq subdivisions du Service Maritime de la Navigation en Languedoc-Roussillon (SMN-LR) : Frontignan, Sète, Nîmes, Perpignan et Narbonne. Entre 1991 et 2004, 196 procès-verbaux sont dressés en Languedoc-Roussillon. Les données recueillies sur les infractions constatées montre une augmentation globale des procès-verbaux entre 1991 et 2000, puis une diminution sur une courte période pour croître de nouveau en 2004.

---

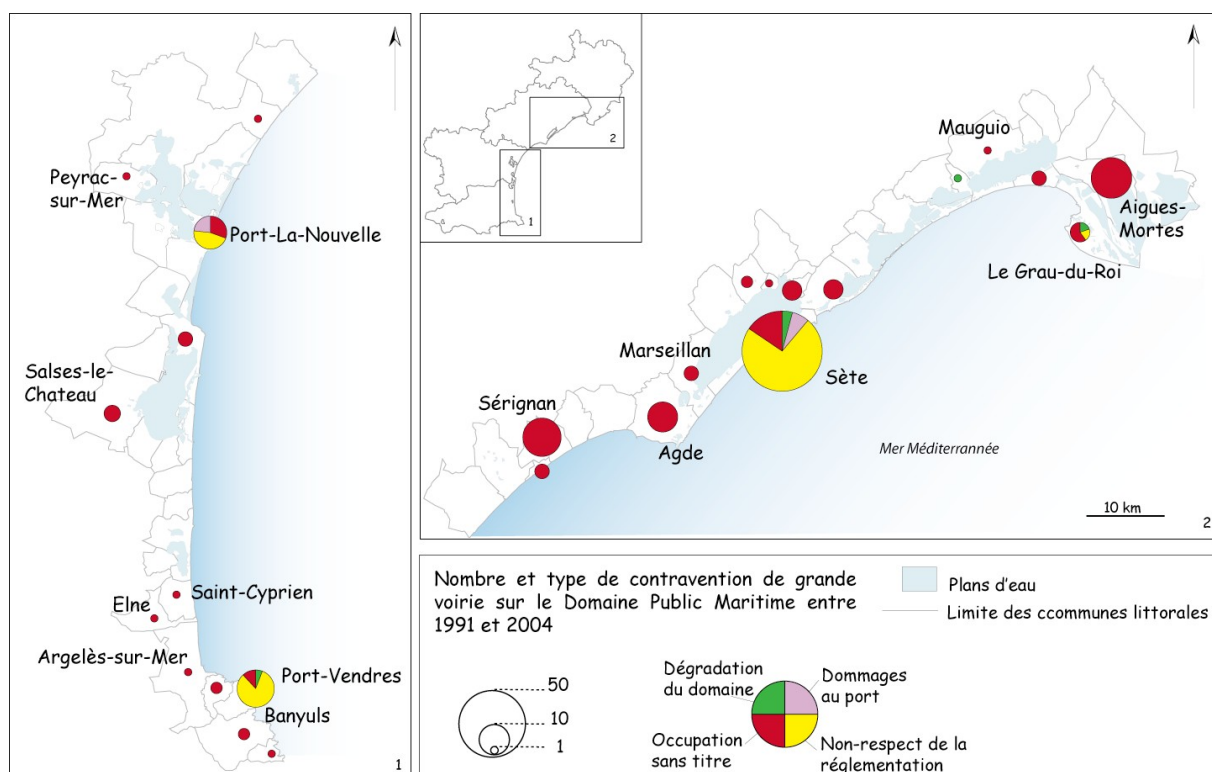
19 Propos recueillis par l'animatrice du syndicat mixte RIVAGE.

**Graphe 2. Infractions constatées sur le domaine public maritime.**



Les infractions sur le DPM concernent en majorité les occupations sans titre (54%) qui se localisent plus particulièrement dans l'Hérault et sur la côte Vermeille. Les infractions liées aux mouillages non-autorisés, les excès de vitesse, et les PV transmis aux pêcheurs bloquant les ports lors des grèves sont regroupés dans les infractions liées au non-respect de la réglementation (98% de ce type d'infraction ont lieu en zone portuaire). Les dommages au port regroupent les infractions liées aux manœuvres des navires et endommageant les installations portuaires (pontons, ouvrage de protection de conduite d'hydrocarbure de la darse pétrolière, etc.). La dégradation du domaine est quant à elle le fait de travaux de remblaiement non autorisés et portant atteinte au milieu.

**Carte 2. Contraventions de grande voirie sur le DPM**

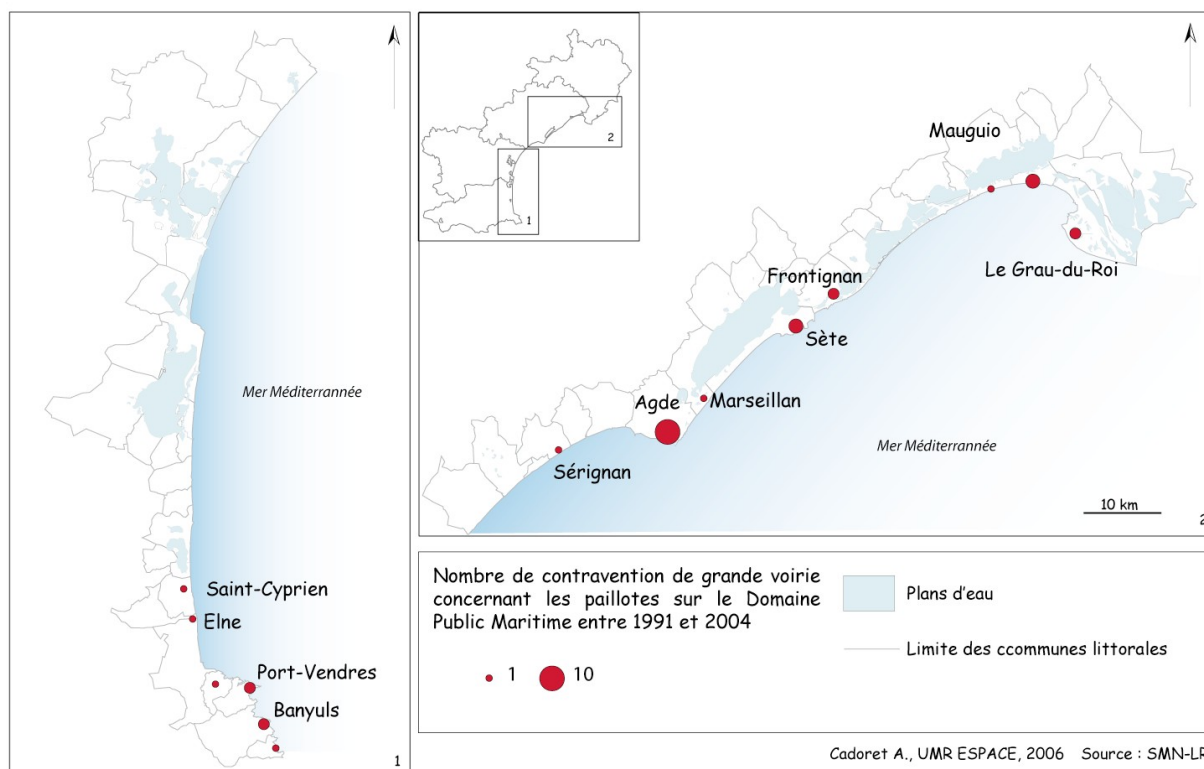


Les infractions concernant l'occupation sans titre font référence au stationnement non autorisé de bateaux ou péniches sur le DPF (domaine public fluvial) et le DPP (domaine public portuaire), et à l'installation pérenne de constructions résidentielles ou de restaurants de plage sur le DPM, appelés « paillotes ». Installées sur le Domaine Public Maritime, celles-ci sont considérées comme illégales si les propriétaires ne bénéficient pas d'une autorisation temporaire d'occupation du domaine.

Des concessions sont octroyées par l'État aux collectivités territoriales qui à leur tour concèdent l'exploitation d'une zone appartenant à l'État avec des restrictions d'usages contraignantes. C'est le cas pour les restaurants de plage qui louent une surface du rivage pour leur activité commerciale pour une durée variable et reductible (les concessions sont en moyenne accordées pour cinq ans). Ils sont autorisés à construire à condition que le fabriqué soit démonté à chaque fin de saison estivale. Ce type de construction est donc autorisé sur le DPM. Cependant, certains acteurs ont profité de l'absence de contrôle et de pénalités pour agrandir leur établissement, se raccorder aux réseaux d'eau et d'électricité sans autorisation, pour finalement pérenniser leur installation.

La fin des années 1990 est marquée par les conflits relatifs aux paillotes. Les contraventions de grande voirie à l'encontre des restaurants illégalement implantés sur le domaine public augmentent sensiblement dès 1997. Les infractions concernent l'implantation d'installation non-autorisées, mais il peut s'agir également de l'augmentation de la surface exploitée, la réalisation de travaux de soutènement ou d'aménagements reliant les installations aux réseaux eau potable, usées, d'électricité sans autorisation, ou encore la non remise en l'état du site en automne. Les services maritimes de la navigation en Languedoc-Roussillon enregistrent plusieurs infractions concernant l'occupation sans titre de restaurants, notamment dans le département de l'Hérault et sur les communes au sud des Pyrénées-Orientales.

### Carte 3. Les contraventions de grande voirie à l'encontre des paillotes sur le littoral du Languedoc-Roussillon





Ce sont les guinguettes du lido de Sète, auxquelles les Sétois sont particulièrement attachés, qui sont sur la sellette entre 2001 et 2003. Les restaurants qui animent la vie du lido depuis des décennies sont dans une situation de non-droit car ils occupent de manière pérenne le littoral. Les tempêtes successives sont venues à bout de certaines paillotes, mais la majorité des propriétaires ont reconstruit leurs restaurants, au grand dam des associations locales. Ces dernières dénoncent la privatisation du domaine public et le renforcement des enrochements, cause de la disparition de la plage naturelle en aval des restaurants. Cet état de fait, ce « désordre établi », comme le précise l'Association de la Protection de la Nature de Sète, s'achève par les mesures administratives prises par le Préfet et le Tribunal Administratif.

En juillet 2002, le tribunal statue sur ces paillotes : les exploitants doivent démonter leur commerce avant le 19 décembre 2002. Plusieurs restaurateurs demandent aussitôt l'annulation des décisions administratives. La commune, responsable du renouvellement des concessions de plage, se désengage du problème en laissant les exploitants seuls avec l'administration comme interlocuteur. L'inertie des propriétaires des restaurants face à la demande de remise en état du lido incite le préfet à lancer une opération de force et à valeur d'exemple. Le groupe d'intervention de la police nationale et plus de 200 CRS<sup>20</sup> envahissent quatre restaurants en février 2003. Les bulldozers se chargent de raser les installations. Le conflit se poursuit par la suite devant les tribunaux, les propriétaires dénonçant les conditions de leur expulsion. Ces derniers demandent à l'État de désigner un expert chargé d'évaluer les biens mobiliers et immobiliers qui occupaient illégalement le DPM, et le remboursement du préjudice.

L'application stricte de la réglementation fait apparaître une transformation des usages et le développement de « paillotes de luxe ». Les paillotes ont de moins en moins l'allure de guinguettes familiales, comme au temps de Brassens sur la plage de la Corniche. Le vocabulaire de la presse est évocateur : « *La plage prend des allures de trois étoiles* » ; « *strass et paillotes : la recette gagnante de l'été sur les plages de la Grande-Motte* »<sup>21</sup> ; « *les plages s'embourgeoisent* »<sup>22</sup>. En effet, l'investissement est conséquent pour les exploitants qui s'orientent vers un service de qualité. Les loyers s'échelonnent entre 10 600 € et 65 600 € sur les plages entre l'Espiguette et Sète, les demandes sont chaque année de plus en plus nombreuses, et les propriétaires se professionnalisent.

Un nouveau conflit apparaît alors : les commerçants qui dénoncent la concurrence déloyale des plages privées. Plusieurs commerçants et propriétaires de discothèques se sont regroupés pour porter plainte contre les heures d'ouverture tardives, la sonorisation, le manque de sécurité, l'installation de cuisine dans les paillotes. « *De tentatives de conciliation autour d'une table, on est passé à des actes d'intimidation physique* »<sup>23</sup>. Ils forment un réseau connexe en conflit avec les propriétaires des paillotes. Les associations environnementales quant à elles militent pour la réduction de la surface concédée aux plagistes en dénonçant la dégradation des dunes et l'érosion des plages. En réponse à ces revendications et dans la continuité de la politique de l'État sur le domaine public, des mesures de vigilance renforcée se mettent en place. L'année 2004 est caractérisée par 86 rappels au règlement, 89 procès-verbaux (dressés par l'ensemble des agents compétents et pas seulement par les inspecteurs des services maritimes de la navigation), sept injonctions et quatre fermetures, les services de l'Etat procédant à un renforcement des contrôles et sanctions.

---

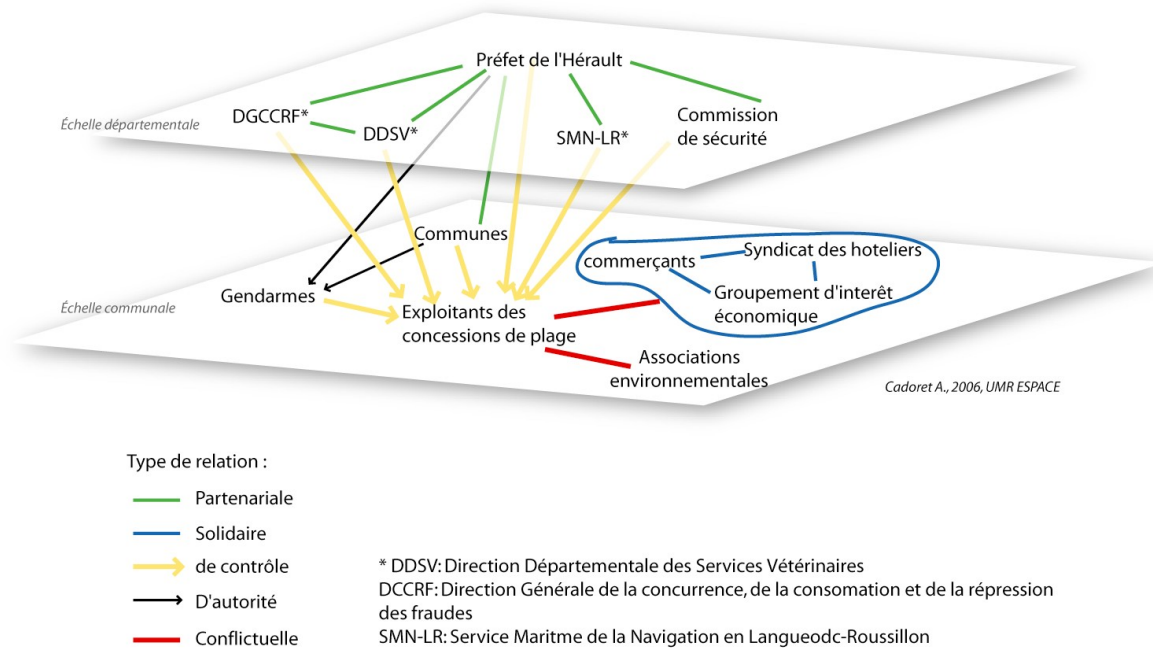
20 Compagnie Républicaine de Sécurité

21 *Midi Libre*, 30 août 2002

22 *La Gazette* n°780, 16 au 22 mai 2003

23 Propos recueillis par le *Midi Libre*, 10 juin 2004.





**Figure 2. Réseaux d'acteurs relatifs au conflit d'usage des paillotes en 2004**

### 4.3. Les conflits d'usage au sein d'une réserve naturelle: le cas de la Réserve Naturelle Marine de Cerbère-Banyuls

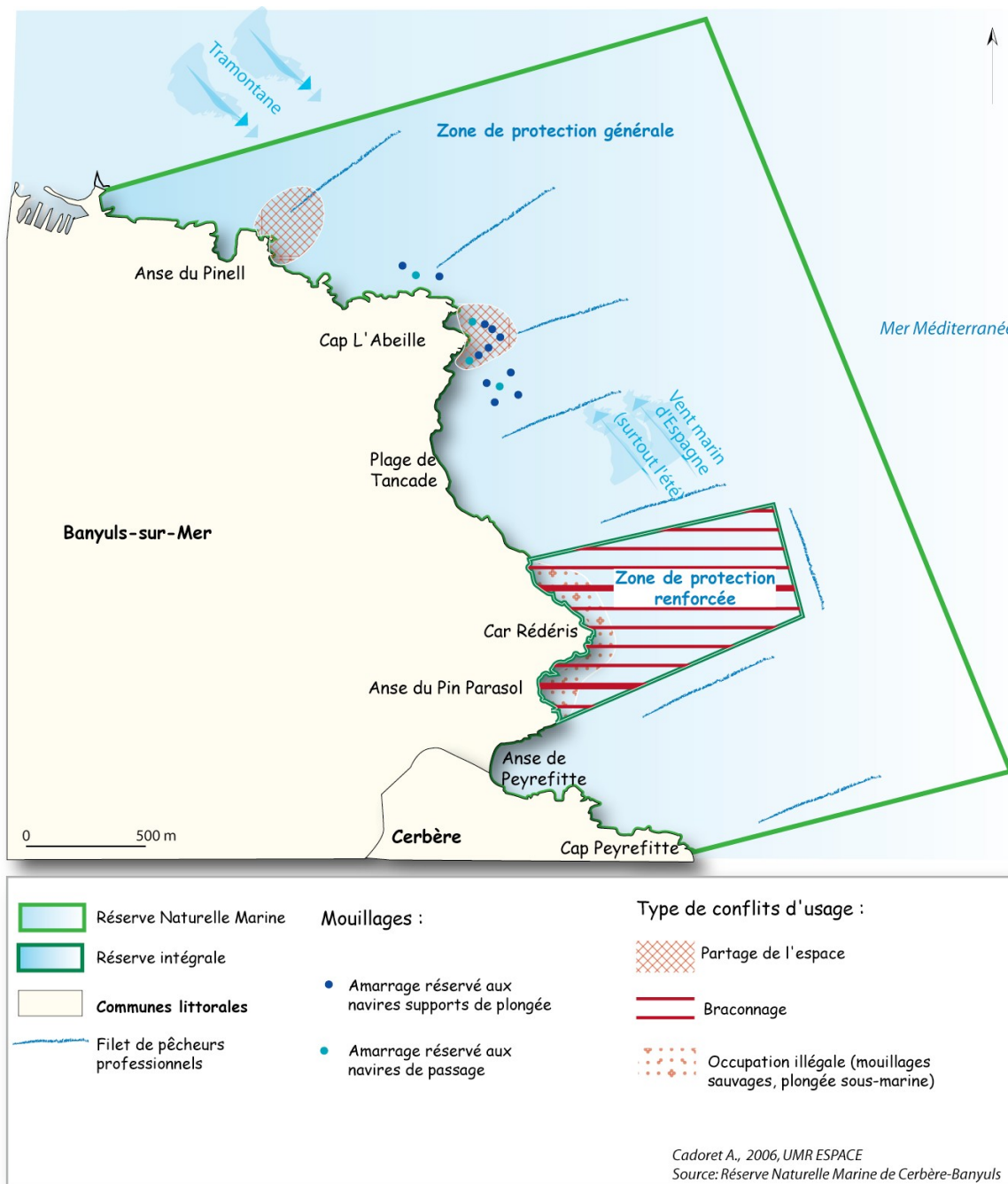
La réserve naturelle marine de la côte Vermeille connaît des oppositions lors de sa création, plus précisément lors du cantonnement de la zone de Rédéris en réserve intégrale, interdisant toute activité en son sein. A l'heure actuelle, la réserve bénéficie d'une légitimité non seulement scientifique et pédagogique, mais également de la part de la population locale. Cependant, la multiplicité des pratiques sur certains sites de la réserve et les mesures contraignantes de la zone de protection intégrale suscitent toujours des oppositions. Il se dessine alors plusieurs zones conflictuelles sur cette portion maritime du littoral.

La pratique d'activités récréatives et de tourisme attire chaque année de plus en plus de plongeurs, plaisanciers, et amateurs de pêche de loisir, près ou sur les zones de pêche au sein de la réserve. Les pêcheurs professionnels sont donc contraints de partager un espace qu'ils se sont approprié mais qui n'appartient à personne. Les cinq pêcheurs ayant demandé leur autorisation d'exercer dans la réserve de protection générale<sup>24</sup> dénoncent une surfréquentation de la côte rocheuse par des plongeurs dont aucune réglementation ne limite le nombre et une concurrence déloyale pour l'accès à la ressource par la pêche de loisir. Plus de 10 000 plongeurs sont recensés en 2004 dans la réserve, accompagnés par vingt-trois bateaux et clubs de plongée. La proximité entre la zone de plongée et les filets des pêcheurs envenime les relations entre ces deux acteurs notamment au Cap l'Abeille. Selon certains professionnels de la pêche, les mouillages des navires destinés à la plongée sous-marine occasionnent une gêne pour la pratique halieutique. Certains pêcheurs éprouvent des difficultés à caler leurs filets correctement et accusent les non-professionnels de perturber la ressource. La carte ci-dessous révèle en effet la situation de proximité entre la zone de mouillage et les filets, disposés en fonction de la courantologie et du régime des vents. Les professionnels de la pêche demandent alors une compensation financière liée aux

<sup>24</sup> L'arrêté préfectoral de 1991 limite à quinze le nombre de pêcheurs autorisés à pratiquer leur activité au sein de la réserve. Ils sont les seuls à pratiquer une forme de prélèvement de la ressource dans la réserve. En effet, la chasse sous-marine ou la cueillette de fruit de mer est interdite.

préjudices subis par cette surfréquentation. Alors que les gestionnaires de la réserve étaient perçus comme des opposants à la pêche et aux pratiques récréatives lors de la création de la réserve, ils interviennent désormais en conciliateurs des conflits d'usage. Les oppositions identifiées sur cet espace correspondent à l'analyse des entretiens et des procès-verbaux rédigés par les gestionnaires de la réserve, qui disposent du pouvoir de constater les infractions.

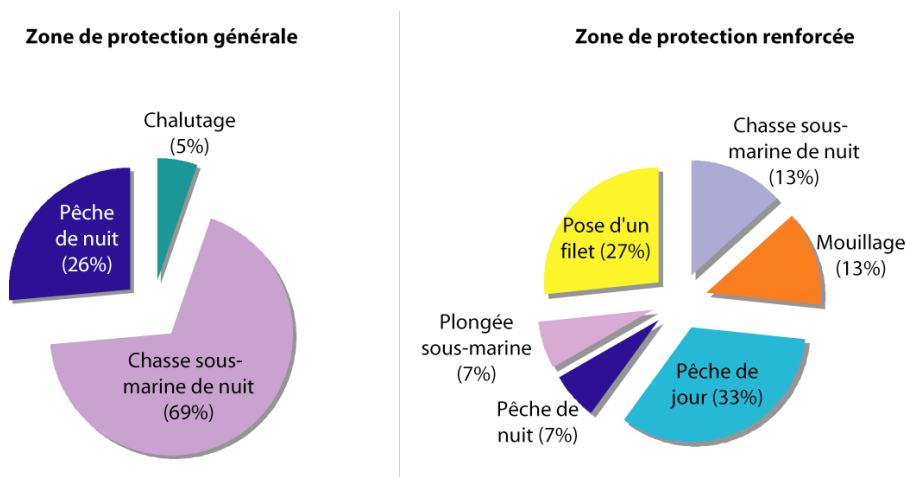
**Carte 4. Les conflits d'usage au sein de la réserve naturelle marine de Cerbère-Banyuls**



D'après les entretiens sur le terrain, les principales infractions concernent plus particulièrement le défaut d'autorisation de pêche, les excès de vitesse et la chasse sous-marine. Dans les deux premiers cas, la régulation s'effectue par la discussion et l'information. Dans le dernier cas cependant, la rédaction d'un procès-verbal est beaucoup plus fréquente. Les infractions relevées par les agents commissionnés travaillant au sein de la réserve, si elles sont relativement peu nombreuses, donnent des indices sur le type de conflit d'usage au sein de la zone de protection générale d'une part, et au cœur de la réserve intégrale d'autre part.

En moyenne, seuls quatre procès-verbaux par an sont dressés par les gestionnaires à l'encontre des contrevenants. Dans 91% des cas, il s'agit d'infractions relatives à la pêche (44% des PV concernent la chasse sous-marine, 35% la pêche et le chalutage, et 12% la pose d'un filet). Une distinction fondamentale apparaît cependant en fonction de la zone dans laquelle ces infractions sont commises. En effet, la réglementation est fortement contraignante au sein de la réserve intégrale où toute activité est proscrite. La surveillance stricte de cette zone, de jour comme de nuit, est nécessaire à la préservation du milieu.

**Graphe 3. Types d'infractions relevées au sein de la réserve naturelle marine de Cerbère-Banyuls**



*Cadoret A., 2006, d'après les données fournies par le RNM*

Ce sont très majoritairement des particuliers (à 85%), plongeurs ou plaisanciers, qui commettent ces infractions. Les braconniers risquent une amende de près de 1 500 euros. Quant aux plaisanciers qui pêchent à l'hameçon, fréquemment repérés, ils encourent une amende d'environ 380 euros. Cependant, la régulation par l'information est largement privilégiée pour ce dernier type d'infraction, et, lorsqu'une infraction constatée est transmise, le recours aux mesures alternatives, notamment le rappel à la loi, est privilégié par le parquet.

La réduction de l'effort de pêche au sein de la réserve (diminution du nombre et de la longueur des filets calés, la durée de cale, etc.), et les difficultés de ce métier sont des facteurs intervenant dans les antagonismes avec les gestionnaires de la réserve. La zone proche du Cap de l'Abeille est un espace particulièrement convoité qui attire de nombreux acteurs en période estivale. Le mouillage sauvage et la multiplicité des pratiques suscitent des oppositions que les gestionnaires de la réserve canalisent aujourd'hui par une gestion des usages grâce à une zone de mouillage organisée.

Dans la zone de protection générale, le mouillage des bateaux est autorisé, et depuis 2004, une zone organisée des amarrages permet de limiter les dégradations des fonds tapissés

d'herbiers de posidonie et de coralligènes, mais également de détourner les navires des sites les plus sensibles. Les gestionnaires de la réserve ont mis en place des lignes de mouillage fixes sur ancre à vis aux alentours du Cap de l'Abeille, qui permet également de gérer les conflits d'usage entre plaisanciers et plongeurs. « *Le choix de cette zone a été déterminé après un comptage qui a révélé que ce lieu était très fréquenté* »<sup>25</sup>. Les bouées rouges sont destinées à l'amarrage des navires supports de plongée des centres et associations subaquatiques, et les blanches sont consacrées aux navires de passage. De plus, l'information sur la réglementation des mouillages constitue un atout certain quant au respect de la réserve. L'opération est donc destinée à s'étendre à d'autres zones au sein de la réserve. Le frein majeur est le choix des sites d'amarrage, qui résulte d'un compromis entre les pêcheurs professionnels, les clubs de plongée et les Affaires Maritimes.

La création d'espaces protégés en Languedoc-Roussillon est marquée par des conflits d'usage qui se régulent plus ou moins conjointement au niveau local. Il s'agit la plupart du temps de micro-conflits, observables dans tous les sites disposant d'une protection particulière (conflits entre chasseurs et écologistes, entre pêcheurs et animateurs de l'espace protégé, propriétaires fonciers et gestionnaires, etc.). L'étude des pratiques de verbalisation met en évidence l'existence de cycles de vie de ces conflits, qui se traduisent par l'alternance entre, d'une part, des phases relativement longues où le simple recours au constat des infractions reste à l'état latent de menace dans le cadre d'une négociation où l'administration n'exerce ses compétences qu'à minima, et d'autre part, des phases de réponse administrative beaucoup plus resserrées, sous forme de campagnes groupées et ciblées de verbalisation. La cristallisation de conflits d'usage portés par des acteurs économiques locaux subissant un préjudice dans leur activité (tourisme, pêche...) semble déterminante pour susciter le déclenchement de cette réponse administrative.

---

25 *Idem*

## Conclusion générale

L'étude empirique des modalités de recours au tribunal et de l'activité administrative constitue un point d'observation indispensable pour comprendre les caractéristiques de la conflictualité en matière d'enjeux environnementaux. Au travers des différents volets de ce programme de recherche, nous avons voulu souligner quels pouvaient être les apports d'une analyse de sciences sociales à la compréhension du droit "en action" dans ce domaine. Nous l'avons fait en mettant un accent particulier sur les démarches de quantification des phénomènes étudiés, en nous appuyant le plus possible cette évaluation statistique sur une double mise en contexte. En premier lieu, au chapitre du contentieux administratif, nous avons ainsi souligné qu'une évaluation pertinente des données sur les recours devait s'accompagner d'une mise en perspective de l'activité administrative correspondant à ce contentieux. En second lieu, cette mise en contexte renvoie in fine aux processus sociaux, politiques et économiques qui sont le ressort de cette activité administrative, et qui se traduisent par des logiques géographiques spécifiques: concentration des activités sources de risques et nuisances dans certaines régions, corrélation entre l'extension de l'urbanisation sur un mode pavillonnaire et la sur-représentation de catégories sociales aisées (ainsi que le montre l'étude sur le cas francilien, comme déterminant possible de l'intensité du recours au tribunal). Des différentes contributions de ce rapport, il ressort certaines caractéristiques spécifiques des conflits environnementaux, que l'on peut récapituler brièvement.

En premier lieu, les conflits environnementaux sont liés fortement à l'exercice d'activités spécialisées (il peut s'agir d'activités à haut degré de technicité, comme celles relevant de la législation des installations classées, ou d'activités de loisir, mais néanmoins spécialisées au sens où elles ne sont exercées que par une fraction de la population, comme la chasse), et à ce titre ne se situent pas sur le même plan que des conflits "profanes" susceptibles de concerner virtuellement un très grand nombre d'individus (tels les conflits d'urbanisme, qui ne supposent pour le pétitionnaire que la qualité de propriétaire). Certes, ce caractère spécialisé ne s'applique pas aux tiers, un résident voisin d'une installation classée ou une association étant toujours susceptible d'être à l'origine du contentieux. Cependant, les données que nous avons exposées montrent, dans le cas des installations classées par exemple, que la contribution de ces tiers au contentieux ne dépasse pas significativement celle des exploitants. Loin d'une image simplificatrice réduisant les conflits environnementaux à des contestations émanant de riverains subissant des nuisances ou d'associations défendant la protection de l'environnement, les études développées dans ce programme de recherche rappellent la place centrale occupée par ceux qui exercent les activités litigieuses (qu'ils soient industriels, éleveurs ou chasseurs). Ces mêmes caractéristiques expliquent également que le contentieux de l'environnement soit structurellement marginal (et même en déclin), que l'on se réfère aux données statistiques du contentieux administratif, civil ou pénal (comme le montre l'étude sur le contentieux civil et pénal dans le département du Puy-de-Dôme), le contentieux de l'urbanisme fournissant, là encore, un contre-exemple éloquent.

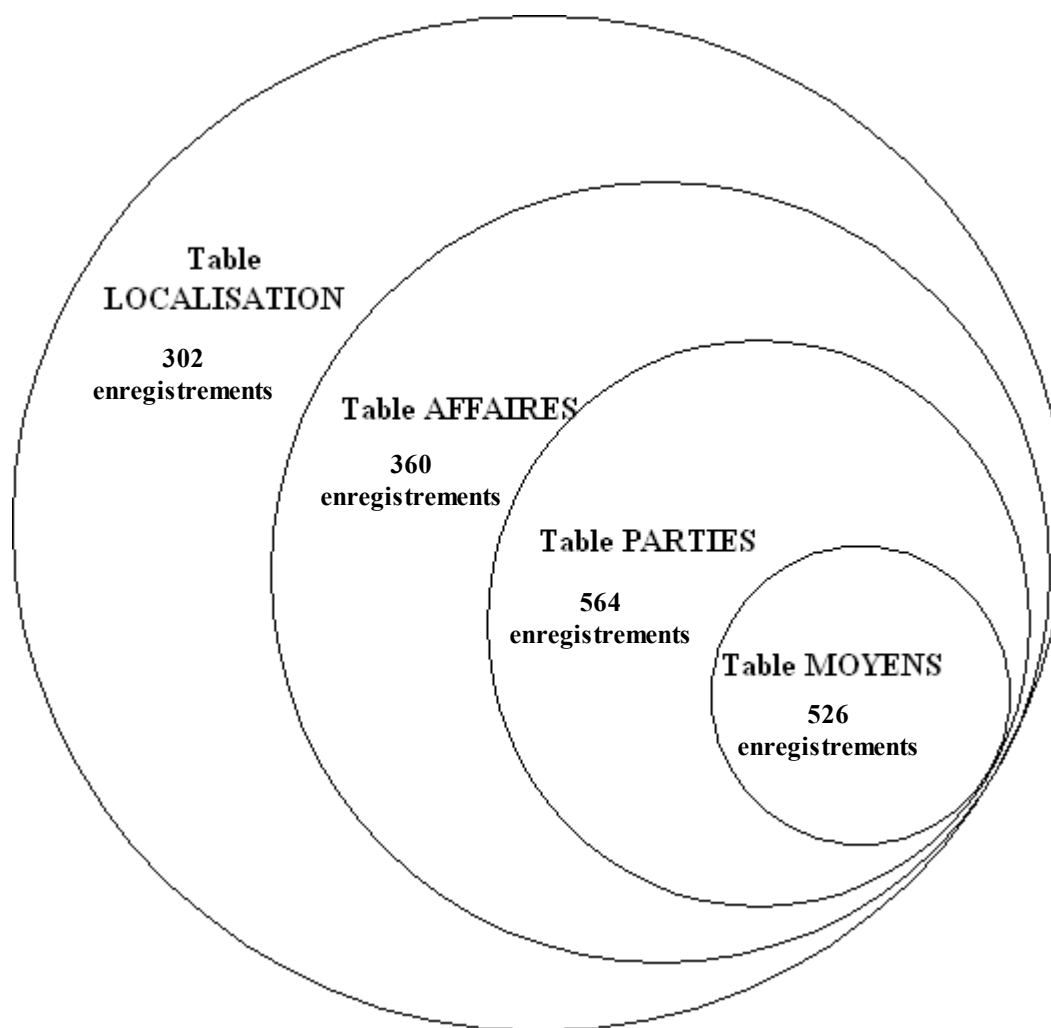
Dans le contentieux administratif opposition entre "professionnels" et "profanes" (qui recouvre largement, dans le contentieux administratif de l'environnement, l'opposition entre les requérants pétitionnaires et les tiers vis-à-vis des décisions attaquées) apparaît d'autant plus éclairante qu'elle structure fortement aussi bien l'objet des litiges que les registres d'argumentation mobilisés. La question de l'identification des responsabilités (qui doit être le débiteur des

obligations au titre de la législation des installations classées) n'est ainsi jamais soulevée par les tiers victimes de nuisances, mais reste un cadre de controverses réservé à un face à face entre l'exploitant et l'administration. Les associations de protection de l'environnement, quant à elles, font valoir leur spécificité: si elles ne sont pas du côté des professionnels exerçant les activités litigieuses, elles ne sont pas non plus des tiers parmi d'autres, d'autant plus que leur capacité d'expertise et leur pratique sélective du contentieux les éloignent bien loin de la figure du "profane". Le fait qu'elles monopolisent pratiquement le débat juridique sur l'insuffisance des études d'impact, et que leur taux de réussite soit supérieure aux autres tiers, en fournit sans doute la preuve la plus évidente.

Autre caractère essentiel de ces conflits auquel renvoie plusieurs des analyses développées : les conflits environnementaux sont fortement marqués par leur lien intime avec des conflits d'usage des espaces et ressources concernées. Comme le montre l'étude des pratiques de verbalisation réalisée sur le littoral languedocien, la réponse administrative aux infractions (sous forme de campagnes groupées et ciblées de verbalisation) ne se met souvent en place - après une longue période où le simple recours au constat des infractions reste à l'état latent de menace dans le cadre d'une négociation de longue durée - que lorsque des conflits d'usage entre activités suscitent l'apparition d'un préjudice économique pour certaines activités (le tourisme, la pêche, ...). La recherche consacrée au cas francilien développe également cette idée, en soulignant que c'est la récurrence de conflits d'usage entre la préservation des terres agricoles et l'extension de l'urbanisation qui constitue un des principaux moteurs du contentieux relatif aux zonages et autorisations d'urbanisme. Si conflit il y a entre des usages incompatibles ou antagonistes, ces conflits existent non seulement entre des activités, mais également, et de manière plus large, entre des intérêts environnementaux, dont l'unité est problématique. Les dispositions du code de l'environnement relatives aux risques et nuisances ou à la gestion de l'eau définissent aussi bien des intérêts protégés relevant de la protection de la nature stricto sensu (protection des paysages et ressources naturelles) que de la préservation du cadre de vie (commodité du voisinage, sécurité publique,...), suivant une dichotomie fondatrice de la notion même "d'environnement". Or, l'analyse du contentieux administratif semble indiquer que les premiers tendent à occuper une place beaucoup plus réduite que les seconds, faute, sans doute, de porte-parole équivalents.

## Annexe 1. Structure de la base de donnée de l'échantillon des affaires traitées par les tribunaux administratifs.

Schéma de la structure générale de la base de donnée.  
3 tables, 40 variables.



Les informations relatives aux moyens n'ont fait l'objet d'un codage que pour les affaires relatives aux installations classées. L'enregistrement de la localisation n'a été possible que dans le cas des affaires pour lesquelles des indications suffisantes étaient disponibles dans le texte du jugement, et lorsque la décision attaquée s'appliquait à une échelle géographique communale.

**Variables de la table « localisation ».**

4 variables

Variables	Modalités
Nom de la commune	Texte
Code de la commune	Code INSEE
Nom du département	Texte
Code du département	Code INSEE

**Variables de la table « affaire ».**

25 variables

Variable	Modalités
Numéro de requête	
Catégorie d'affaires	Installations classées
	Gestion de l'eau
	Gestion de la faune et de la flore
	Affichage
	Divers
Auteur de la décision attaquée	Préfet
	Maire
	Conseil municipal
	Autre
Nature de la décision attaquée	Autorisation
	Arrêté complémentaire
	Mise en demeure
	Mesure de consignation
	Mesure d'interruption
	Autre
Catégorie juridique INSEE de l'exploitant	Code INSEE
Régime applicable à l'installation	Autorisation
	Déclaration
Rubrique de la nomenclature des installations classées	Code Nomenclature
Décision de refus	Binaire
Décision implicite	Binaire
Sens de la décision du tribunal	Rejet de la demande
	Annulation totale
	Annulation partielle
	Autre
Installation soumise à des conditions d'éloignement	Binaire



<b>Installation soumise à des conditions de réaménagement</b>	Binaire
<b>Installation ayant fait l'objet d'une demande d'extension</b>	Binaire
<b>Exploitation constituée de plusieurs installations classées</b>	Binaire
<b>Changement d'exploitant</b>	Binaire
<b>Cessation d'activité</b>	Binaire
<b>Liquidation judiciaire</b>	Binaire
<b>Prescriptions de réhabilitation</b>	Binaire
<b>Installation fonctionnant au bénéfice des droits acquis</b>	Binaire
<b>Remise en état du site</b>	Binaire
<b>Mesure d'interruption</b>	Suspension
	Suppression
<b>Installations soumise à des servitudes d'utilité publique</b>	Binaire
<b>Catégorie d'installation soumise au régime de la loi sur l'eau (niveau 1 de la nomenclature des installations autorisées au titre de la loi sur l'eau)</b>	Rejets
	Prélèvement
	Impact sur le milieu
<b>Objet de la demande en matière de gestion de la faune et de la flore</b>	Conservation des habitats
	Activités soumises à autorisation
	Territoire de chasse
	Permis de chasser
	Exercice de la chasse
	Gestion de la chasse
	Indemnisation des dégâts du gibier
	Destruction des animaux nuisibles
	Pêche
<b>Objet de la demande en matière d'affichage</b>	Règlement local
	Autorisation individuelle

**Variables de la table « parties ».**

5 variables

<b>Variables</b>	<b>Modalités</b>
<b>Catégorie</b>	Exploitant
	Association de protection de l'environnement et du cadre de vie
	Autre tiers
<b>Qualité</b>	Demandeur
	Défendeur
<b>Représentation par un défenseur</b>	Binaire
<b>Observations présentées à l'audience</b>	Binaire
<b>Demande d'indemnisation</b>	Binaire

**Variables de la table « moyens ».**

6 variables

<b>Variables</b>	<b>Modalités</b>
<b>Type de moyen</b>	Externe
	Interne
<b>Objet du moyen (niveau 1)</b>	Texte
<b>Objet du moyen (niveau 2)</b>	Texte
<b>Texte du motif du tribunal</b>	
<b>Sens du motif</b>	Moyen accueilli
	Moyen rejeté
<b>Visas du moyens</b>	Texte

## Annexe 2. Visas mentionnés dans les affaires relatives aux installations classées.

Visas du décret n°77-1133 du décret du 21 septembre 1977.

N° Article	Objet du texte	Nbre d'affaires concernées
2	Contenu du dossier de demande d'autorisation	12
3	Annexes au dossier de demande d'autorisation et étude d'impact	22
5	Ouverture de l'enquête publique	6
6	Avis au public	3
7	Rapport et conclusions du commissaire-enquêteur	2
7-1	Avis de la commission locale d'information en matière de déchets	3
8	Avis des communes concernées	3
9	Avis des services consultés	3
10	Examen du rapport de l'inspection par le conseil départemental	4
11	Projet d'arrêté	4
13	Exploitation sans autorisation	1
17-1	Durée et volume de stockage des déchets	3
18	Arrêtés complémentaires	15
19	Installations proches ou connexes	1
20	Modifications de l'installation autorisée	5
24	Caducité de l'autorisation en l'absence d'activité	1
25	Contenu de la déclaration	5
26	Procédure de déclaration inadéquate ou irrégulière	4
27	Récapitulatif de déclaration	1
30	Demande de modification de prescriptions	4
31	Modifications de l'installation déclarée	1
23-2	Installations soumises à garanties financières	2
34-1	Conséquences de la cessation d'activité	30
42-1	Consultation de la commission des sites concernant les carrières	1

## Visas du code de l'environnement.

N° Article	Objet du texte	Nbre d'affaires concernées
L.110-1	Principe de précaution	5
L.122-3	Contenu de l'étude d'impact (loi Bouchardeau)	1
L.123-10	Rapport et conclusions du commissaire-enquêteur (loi Bouchardeau)	1
L.123-6	Impartialité du commissaire-enquêteur (loi Bouchardeau)	1
L.123-9	Pouvoirs du commissaire-enquêteur (loi Bouchardeau)	1
L.125-1	Droit d'information en matière de stockage de déchets	2
L.126-1	Déclaration de projet	2
L.211-1	Objectifs des gestion équilibrée de l'eau	6
L.212-1	Contenu des schémas d'aménagement des eaux	2
L.214-1	Installations soumises autorisation ou déclaration à au titre de la loi sur l'eau	4
L.214-7	Soumission des installations classées aux dispositions de la loi sur l'eau	2
L.331-1	Création d'un parc national	1
L.411-1	Interdictions motivées par la protection d'un patrimoine biologique	1
L.411-2	Modalités des interdictions motivées par la protection d'un patrimoine biologique	1
L.511-1	Installations et activités soumises au régime des installations classées	43
L.511-2	Nomenclature des installations classées	6
L.512-1	Installations soumises à autorisation	18
L.512-12	Prescriptions spéciales	2
L.512-16	Changement d'exploitant	1
L.512-2	Personnes consultées lors de la procédure d'autorisation	5
L.512-3	Conditions d'exploitation	7
L.512-5	Prescriptions générales visant les installations soumises à autorisation	2
L.512-7	Prescriptions en cas d'inobservation ou de danger	7
L.512-8	Installations soumises à déclaration	5
L.512-9	Prescriptions générales visant les installations soumises à déclaration	1
L.513-1	Installations soumises au régime des installations classées après leur mise en service	4
L.514-1	Mise en demeure consécutive à l'inobservation des prescriptions	32
L.514-13		33
L.514-2	Mise en demeure visant les installations dont la situation administrative est irrégulière	11
L.514-4	Mise en demeure visant les installations non soumises au régime des installations classées	3
L.514-5	Procédure d'inspection des installations classées	1
L.514-6	Recours contentieux	5
L.514-7	Mesure de suspension en cas d'apparition de dangers nouveaux	1
L.514-8	Dépenses à la charge de l'exploitant	1
L.515-1	Procédure applicable aux exploitations de carrières	5

L.515-2	Composition et avis de la commission départementale des carrières	2
L.516-1	Installations soumises à garanties financières	2
L.521-1	Risques liées aux substances chimiques	
L.541-1	Définition des déchets	2
L.541-14	Elaboration des plans d'élimination des déchets ménagers	4
L.541-15	Compatibilité des décisions publiques avec les plans d'élimination des déchets ménagers	2
L.541-24	Stockage des déchets industriels spéciaux et des déchets ultimes	1
L.541-25	Etude d'impact d'une installation de stockage de déchets	2
L.541-27	Accord du propriétaire de l'installation de stockage de déchets	1
L.541-3	Police des déchets	
L.571-6	Prescriptions visant les installations bruyantes non soumises au régimes des installations classées	1
R.123-14	Avis au public relatif à l'enquête publique	1
R.123-6	Composition du dossier soumis à enquête publique	1
R.214-1	Procédures d'autorisation ou de déclaration	1

## Visas d'autres textes législatifs et communautaires.

Texte	N° Article	Objet
code civil- partie législative	1844-8	Liquidation des sociétés
code de l'urbanisme - partie législative	L.123-5	Opposabilité du règlement du document d'urbanisme
code de l'urbanisme - partie législative	L.123-6	Elaboration du document d'urbanisme
code de l'urbanisme - partie législative	R.422-1	Autorisations d'urbanisme prises au nom de l'Etat
code de l'urbanisme - partie législative	L.442-2	Réalisation de lotissement
code forestier - partie législative	L.311-1	Droit de défricher
code général des collectivités territoriales - partie législative	L.2224-13	Responsabilité des communes en matière d'élimination des déchets
code minier - partie législative	4	Définition des carrières
code rural - partie législative	R.211-1	Evaluation des dommages causés par des animaux non gardés

Texte	N° Article	Objet
Loi n° 2000-321	24	Droit de la personne concernée par une décision administrative individuelle à présenter ses observations
Loi n°2000-321		Droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations
Loi n°2001-153		Lutte contre l'effet de serre
Loi n°41-4011		Fouilles archéologiques
Loi n°79-587	1	Décisions administratives soumises à obligation de motivation
Loi n°79-587		Motivation des actes administratifs
Loi n°93-3		Exploitations des carrières
Loi du 19 décembre 1917		Etablissements dangereux, insalubres ou incommodes

Directive 85/337/CEE	Information du public concernant les projets sur l'environnement
Directive 91/676/CEE	Protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole
Directive 96/61/CE	Prévention et réduction intégrées de la pollution
Directive 96/82	Dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses
Décision du conseil 1600/2002/CE	Action communautaire pour l'environnement

## Visas de décrets divers dans l'échantillon d'affaire.

N° Décret	N° Article (si précisé)	Objet du texte	Evolutions ultérieures des textes
53-578		Nomenclature des établissements dangereux, insalubres ou incommodes	
62-1587		Règlement général sur la comptabilité publique	
62-1587	81	Bases de liquidation des ordres de recette	
79-1108	10	Soumission à enquête publique des autorisations d'ouverture de carrières à ciel ouvert	Abrogé par Décret n°2006-798 du 6 juillet 2006 - art. 60 (V) JORF 7 juillet 2006
79-1108	22	Soumission de l'autorisation d'ouverture de carrière aux dispositions sur les installations classées	Abrogé par Décret n°2006-798 du 6 juillet 2006 - art. 60 (V) JORF 7 juillet 2006
79-1108	8 et 9	Contenu du dossier de demande d'autorisation de carrière non soumise à enquête publique	Abrogé par Décret n°2006-798 du 6 juillet 2006 - art. 60 (V) JORF 7 juillet 2006
79-846		Protection des travailleurs dans les établissements pyrotechniques	
83-1025	8	Exceptions aux droits de la personne intéressée par une décision administrative à présenter ses observations	Abrogé par Décret n°2001-492 du 6 juin 2001 - art. 5 (V)
89-3		Eaux destinées à la consommation humaine	Abrogé par Décret n°2001-1220 du 20 décembre 2001 - art. 54 (V) JORF 22 décembre 2001
90-153	18	Enregistrement des quantités fabriquées des installations de produits explosifs	Modifié par Décret n°2005-1138 du 8 septembre 2005 - art. 12 JORF 11 septembre 2005 en vigueur le 1er décembre 2005
92-1369		Recouvrement des créances de l'Etat	Modifié par Décret n°98-975 du 2 novembre 1998 - art. 4 (V) JORF 3 novembre 1998
92-185		Nomenclature des installations classées	
93-1410	8	Compétences de la commission locale d'information et de surveillance en matière de déchets	Abrogé par Décret 2005-935 2005-08-02 art. 8 sous réserves JORF 5 août 2005
94-486	1	Composition de la commission départementale des carrières	Abrogé par Décret n°2006-665 du 7 juin 2006 - art. 20 JORF 8 juin 2006
94-603			Abrogé par Décret 2007-1467 2007-10-12 art. 4 JORF 16 octobre 2007
96-1008	1	Objet des plans d'élimination des déchets ménagers	Abrogé par Décret 2007-1467 2007-10-12 art. 4 JORF 16 octobre 2007
96-1008	2	Contenu des plans d'élimination des déchets ménagers	Abrogé par Décret 2007-1467 2007-10-12 art. 4 JORF 16 octobre 2007
98-362		Plans régionaux pour la qualité de l'air	Abrogé par Décret n°2007-397 du 22 mars 2007 - art. 4 (V) JORF 23 mars 2007
99-736		Nomenclature des opérations soumises à autorisation ou déclaration au titre de la loi sur l'eau	

## Visas d'arrêtés ministériels divers dans l'échantillon des affaires.

Date	Article (si précisé)	Objet du texte visé	Modifications ultérieures
9 sept. 1977		Installations de stockage de déchets ménagers	
26 sept. 1980		Distances d'isolement relatives aux installations pyrotechniques	
29 fév. 1992	4	Conditions d'éloignement des porcheries	
12 fév. 1993	13	Délai de stockage concernant les installations classées sous la rubrique 2731 (débris d'origine animale)	Modifié par Arrêté 2005-03-21 art. 1, art. 2 JORF 28 avril 2005
13 juin 1994		Règles techniques applicables aux élevages de volailles	
22 sept. 1994	10	Décapage des terrains des exploitations de carrière à ciel ouvert	
22 sept. 1994	11	Épaisseur maximale d'extraction autorisée dans les exploitations de carrière à ciel ouvert	
22 sept. 1994	22	Bruits et vibrations causées par les exploitations de carrières	
23 janv. 1997	3	Seuils d'émission sonores des installations classées	
23 janvier 1997		Bruits émis par les installations classées	
9 sept. 1997	1	Définition des installations de stockage de déchets	
2 fév. 1998	38	Étude préalable aux épandages	
2 fév. 1998	20	Limitation des odeurs provenant du traitement des effluents	
10 fév. 1998	4	Détermination des zones de danger autour des installations de produits explosifs	
22 juin 1998	18	Neutralisation des réservoirs enterrés de liquides inflammables en cas de cessation d'activité	
7 sept. 1999		Déchets d'activités de soins à risques infectieux	
10 mai 2000		Accidents majeurs impliquant des préparations dangereuses	
10 mai 2000		Accidents majeurs impliquant des préparations dangereuses	
20 sept. 2002	1	Règles applicables aux installations d'incinération de déchets dangereux	
12 fév. 2003	19	Bassin de confinement dans les installations classées sous la rubrique 2731 (débris d'origine animale)	Modifié par Arrêté 2005-03-21 art. 1, art. 2 JORF 28 avril 2005
12 fév. 2003	3	Conditions d'éloignement des installations classées sous la rubrique 2731 (débris d'origine animale)	Modifié par Arrêté 2005-03-21 art. 1, art. 2 JORF 28 avril 2005



### **Annexe 3. Références bibliographiques.**

Barré M-D., Aubusson de Cavarlay B., Zimolag M., 2006, Dynamique du contentieux administratif. Analyse statistique de la demande enregistrée par les tribunaux administratifs, Rapport pour la Mission de recherche Droit et justice.

Barthélémy T., Weber F., 1993, Les militants de la nature en Bretagne. Quels Parcours ? Quels projets ? ”, in, Matthieu N. et Jollivet M., Du rural à l’environnement. La question de la nature aujourd’hui, Paris : A.R.F. Editions & L’Harmattan, 146-155.

Beuret J.-E., 2006, La conduite de la concertation pour la gestion de l’environnement et le partage des ressources, Paris, L’Harmattan.

Blankenburg E., 1994, La mobilisation du droit. Les conditions du recours et du non-recours à la justice, Droit et société, 28, 691-703.

Bonnaud L., 2005, Au nom de la loi et de la technique. L’évolution de la figure de l’inspecteur des installations classées depuis les années 1970, Politix, n°69.

Bouba-Olga O., Chauchefoin P., 2004, Conflits d’usage autour de la ressource en eau : le cas du bassin versant de la Charente, 4ème journée de la Proximité Marseille 17 – 18 Juin 2004.

Cadoret A., 2006, Conflits d’usage liés à l’environnement et réseaux sociaux : enjeux d’une gestion intégrée ? Le cas du littoral du Languedoc Roussillon, thèse pour le doctorat en géographie, Université Paul Valéry, Montpellier.

Caron A., Rialland C. 2001, Recension des travaux portant sur les conflits d’usage dans l’espace rural et proposition d’éléments pour une typologie. Rapport pour le groupe « Prospective, espaces naturels et ruraux et société urbanisée » de la DATAR.

Caron A., Torre A., 2006, Quand la proximité devient source de tensions : conflits d’usages et de voisinage dans l’espace rural, Développement Durable et Territoires, 7, revue en ligne.

Charlier B., 1999, La défense de l’environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974, thèse pour le doctorat en géographie, Université de Pau et des pays de l’Adour.

Contamin J-G., Saada E., Spire A., Weidenfeld K., 2007, Le recours à la justice administrative. Pratiques des usagers et usage des institutions. Rapport pour la Mission de recherche Droit et justice.

Darly S., 2007, Géographie régionale des conflits d’usage liés à l’agriculture. Analyse de trois sources de données sur la région Ile-de-France, communication au colloque ERSA 2007 : Local Governance and Sustainable Development, Paris.

Faburel G., Maleyre I., 2006, « Dépréciations immobilières, polarisation sociale et inégalités environnementales pour cause de bruit des avions. Une application de la méthode des prix hédoniques à proximité d’Orly », Revue Développement Durable et Territoires, Rubrique Varia, mai, 17 p.

Friedman L., 1989, Litigation and society, Annual Review of Sociology, 15, 17-29.

Jeanneaux P et Kirat T., 2005, Proximité, droit et conflits d’usage. Que nous apprend le contentieux judiciaire et administratif sur les dynamiques territoriales ? Economie et Institutions, n° 6-7, pp. 221-247.

Jeanneaux Ph., 2006(a), Les conflits d'usage dans les espaces périurbains et ruraux français, thèse pour le Doctorat de Sciences Economiques, Université de Bourgogne, 238p. + Annexes.

Jeanneaux Ph., 2006(b), Economie de la décision publique et conflits d'usages pour un cadre de vie dans les espaces ruraux et périurbains, Développement Durable et Territoires - (<http://developpementdurable.revues.org/document2586.html>)

Joerin F., Pelletier M., Trudelle C., Villeneuve P., 2005, Analyse spatiale des conflits urbains. Enjeux et contextes dans la région du Québec, Cahiers de Géographie du Québec, 49 (138), 319-342.

Kirat T., Melot R., 2006, Du réalisme dans l'analyse économique des conflits d'usage : les enseignements de l'étude du contentieux dans trois départements français (Isère, Loire-Atlantique, Seine-Maritime), Développement Durable et Territoires - Dossier 7: Proximité et environnement (<http://developpementdurable.revues.org/document2574.html>).

Kirat T., Torre A (dir), 2007, Conflits d'usage et dynamiques spatiales : les antagonismes dans l'occupation des espaces ruraux et périurbains (II), Géographie, Economie, Société, vol. 9.

Kirat T., Torre A., 2008, Territoires de conflits : analyses des mutations de l'occupation de l'espace, Paris, L'Harmattan.

Lascoumes P., 1994, L'éco-pouvoir, Paris, La Découverte.

Lascoumes P., Timbart O., 1993, La protection de l'environnement devant les tribunaux judiciaires répressifs. Infostat Justice, n°34, dec.

Lascoumes P., Joly-Sibuet E., 1993, Environnement et ordre public, Rapport GAPP-CNRS.

Lecourt A., 2003, Les conflits d'aménagement : analyse théorique et pratique à partir du cas breton, thèse pour le doctorant en géographie, Université de Rennes 2.

Leost, P., 1998, La stratégie contentieuse d'une association de protection de la nature en Bretagne, in Le Louarn, P. (éd.), Décision locale et droit de l'environnement, Etude comparée des cas breton et martiniquais, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 85-106.

Melé P., C. Larrue, M. Rosemberg (dir.), 2006, Conflits et territoires, Presses Universitaires François Rabelais, coll. Ville et territoires.

Melot R., 2005, Les référents juridiques comme objet d'analyse empirique. L'exemple des conflits d'usage des espaces, Ecole chercheur de l'INRA : Sciences juridiques, quelles contributions aux problématiques de l'INRA ? Paris, janv.

Min. Intérieur (2005), Renforcement et structuration des polices de l'environnement », <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000633/index.shtml>

Paoli J.-C., Serinelli M. 2004, Les conflits sur l'espace relatés par la presse quotidienne régionale en Corse : une typologie des conflits par les institutions régulatrices, Journées d'étude Conflits d'usage et de voisinage, Paris.

Ruelland, N., 2004, Le traitement des affaires pénales par sept parquets d'Île-de-France en 2003, Infostat n°75, août.

Serverin, E., 1985, De la jurisprudence en droit privé, Lyon, PUL.

Slak M.-F., Lee A., Michel P., 2001, L'évolution des structures d'occupation du sol vue par Teruti, Agreste Cahiers n°1, mars, 13-25.

Stephan J.-M., 2001, La consommation des espaces agricoles et naturels en Ile-de-France : plusieurs approches pour un suivi de précision, Agreste Cahiers n°1, mars, 27-34.

Torre A., Lefranc C., 2006, Les conflits dans les zones rurales et périurbaines. Premières analyses de la Presse Quotidienne Régionale, Espaces et Sociétés, Vol. 124-125, nos 1-2, 93-110.

Torre A., Aznar O., Bonin M., Caron A., Chia E., Galman M., Guérin M., Jeanneaux Ph., Kirat Th., Lefranc Ch., Melot R., Paoli J.C., Salazar M.I., Thinon P., 2006, Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n°4.

Torre A., Caron A., 2002, Les conflits d'usage dans les espaces ruraux : une analyse économique, Sciences de la Société, Oct., 57, 95-113.

Torre A., Caron A., 2005, Réflexions sur les dimensions négatives de la proximité : le cas des conflits d'usage et de voisinage, Economie et Institutions, 6 & 7, 183-220.

Trudelle C., 2003, Au-delà des mouvements sociaux : une typologie relationnelle des conflits urbains, Cahiers de Géographie du Québec, 47 (11), 223-242.



## Table des matières

Sommaire.....	3
Introduction.....	7
Partie 1. Le contentieux de l'environnement traité par les tribunaux administratifs : analyse d'une année de décisions en France.....	11
1.1. Un contentieux au centre de l'activité des juridictions : les installations classées.....	17
1.1.1. Le contentieux des installations classées resitué dans le contexte de l'action administrative.....	19
1.1.2. A la recherche du profil des recours: éléments d'analyse statistique.....	25
1.1.3. Les caractéristiques des requérants et des décisions attaquées.....	33
1.1.4. Décrire les registres d'argumentation: analyse des moyens soulevés par les parties.....	37
1.2. Un contentieux diversifié: éléments sur les différentes situations de recours .....	57
1.2.1. La gestion de la ressource en eau.....	58
1.2.2. La gestion de la faune et de la flore.....	63
1.2.3. Les décisions relatives à l'affichage.....	71
1.2.4. Demandes diverses.....	74
Partie 2. Conflits environnementaux et gestion des espaces dans la région capitale. Les enseignements de l'analyse du contentieux traité par les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat à partir du cas de l'Ile-de-France.....	77
2.1. Conflits d'usage et transformations des territoires : problématique.....	79
2.2. Le contentieux traité par les Cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat.....	80
2.3. Analyse quantitative des décisions.....	83
Partie 3. Les conflits environnementaux dans le contentieux civil et pénal : étude à partir des affaires localisées dans le département du Puy-de-Dôme.....	95
3.1. L'activité des juridictions civiles et pénales comme matériau empirique.....	98
3.2. Les enseignements de l'analyse du contentieux.....	99
Partie 4. Conflits environnementaux et pratiques administratives d'incrimination: le cas du constat des infractions à l'environnement sur le littoral languedocien.....	103
4.1. Les infractions sur les sites classés et inscrits.....	105
4.2. Les contraventions de grande voirie sur le domaine public maritime.....	109
4.3. Les conflits d'usage au sein d'une réserve naturelle: le cas de la Réserve Naturelle Marine de Cerbère-Banyuls.....	113
Conclusion générale.....	117
Annexe 1. Structure de la base de donnée de l'échantillon des affaires traitées par les tribunaux administratifs.....	119
Annexe 2. Visas mentionnés dans les affaires relatives aux installations classées.....	123
Annexe 3. Références bibliographiques.....	129