

La lettre d'actualités juridiques

SEBAN
ASSOCIÉS



N°09

Octobre - Novembre 2009 Spéciale environnement

sommaire

le sujet du mois : p 2
La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi « Grenelle I »

brèves d'actualité juridique p 13

Droit des déchets p 13

Droit des installations classées p 14

Droit de l'environnement général p 16

Droit de l'hygiène publique p 18

l'actualité du cabinet Seban & Associés p 19

Publication p 19

Intervention p 19

Zoom sur de nouvelles missions confiées au cabinet dans le domaine de l'environnement p 20

Le sujet du mois :

La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi « Grenelle I »

La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a été définitivement adoptée le 23 juillet 2009 et publiée au Journal officiel le 3 août 2009.

Ce texte fixe des objectifs à atteindre par différents acteurs et dans plusieurs domaines tels que la lutte contre le changement climatique, la prévention des risques pour l'environnement et la santé humaine, ou encore la gestion des déchets. Globalement, la loi du 3 août 2009 a pour vocation d'assurer « *un nouveau modèle de développement durable qui respecte l'environnement et se combine avec une diminution des consommations en énergie, en eau et autres ressources naturelles* ». Elle « *assure une croissance durable sans compromettre les besoins des générations futures* » (article 1^{er} de la loi).

La loi Grenelle I comporte 6 titres (Lutte contre le changement climatique ; Biodiversité, écosystèmes et milieux naturels ; prévention des risques pour l'environnement et la santé et prévention des déchets ; État exemplaire ; gouvernance, information et formation ; dispositions propres à l'Outre-mer) mais ne seront relevées ici que les principales dispositions intéressant les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux ou nationaux.

Cette présentation n'a donc pas un caractère exhaustif. Elle vise uniquement à mettre en évidence les dispositions susceptibles d'intéresser les interlocuteurs de notre Cabinet, que ce soit dans les problématiques qu'ils rencontrent actuellement ou dans celles qui pourraient se poser à eux dans le cadre d'actions à venir.

Seront ainsi successivement présentées les dispositions du Titre Ier relatives à la lutte contre le changement climatique (I), celles prévues par le Titre III et afférentes à la prévention des risques pour l'environnement et la santé humaine (II) et, enfin, différentes dispositions contenues dans les quatre autres titres de la loi (III).

I – La lutte contre le changement climatique

La lutte contre le changement climatique est désormais « *placée au premier rang des priorités* » (article 2 de la loi) et les mesures nationales prévues en ce domaine porteront précisément en priorité sur la baisse de la consommation d'énergie des bâtiments (A) et la réduction des émissions de gaz à effet de serre des secteurs des transports (B) et de l'énergie (C) (article 2 II de la loi).

La loi du 3 août 2009 prévoit également des modifications du droit de l'urbanisme pour lutter contre le changement climatique (D).

A. La réduction de la consommation d'énergie des bâtiments

La loi rappelle que « le secteur du bâtiment, qui consomme plus de 40 % de l'énergie finale et contribue pour près du quart aux émissions nationales de gaz à effet de serre, représente le principal gisement d'économies d'énergie exploitable immédiatement ».

Un plan de rénovation énergétique et thermique des bâtiments existants et de réduction des consommations énergétiques des constructions neuves est donc prévu, « à grande échelle », pour réduire durablement les dépenses énergétiques, améliorer le pouvoir d'achat des ménages et contribuer à la réduction des émissions de dioxyde de carbone (article 3 de la loi).

Pour ce concerne les constructions nouvelles, les normes thermiques seront renforcées afin de réduire les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre (article 4 de la loi). Par ailleurs, l'État se fixe notamment comme objectifs que :

*« a) Toutes les constructions neuves faisant l'objet d'une demande de permis de construire déposée à compter de la fin 2012 et, par anticipation à compter de la fin 2010, s'il s'agit de **bâtiments publics** et de bâtiments affectés au secteur tertiaire, présentent une consommation d'énergie primaire inférieure à un seuil de 50 kilowattheures par mètre carré et par an en moyenne (...) » ;*

b) Toutes les constructions neuves faisant l'objet d'une demande de permis de construire déposée à compter de la fin 2020 présentent, sauf exception, une consommation d'énergie primaire inférieure à la quantité d'énergie renouvelable produite dans ces constructions, et notamment le bois-énergie ».

Pour ce qui concerne les constructions existantes, l'État se fixe comme objectif de réduire les consommations d'énergie du parc des bâtiments existants d'au moins 38 % d'ici à 2020 (article 5 de la loi).

La loi prévoit ainsi notamment que :

*« tous les bâtiments de l'Etat et de ses établissements publics seront soumis à **un audit d'ici à 2010**. L'objectif est, à partir du diagnostic ainsi établi, d'**engager leur rénovation d'ici à 2012 avec traitement de leurs surfaces les moins économes en énergie**. Cette rénovation aura pour **objectif de réduire d'au moins 40 % les consommations d'énergie et d'au moins 50 % les émissions de gaz à effet de serre de ces bâtiments dans un délai de huit ans**.*

L'Etat incitera les collectivités territoriales, dans le respect de leur libre administration, à engager un programme de rénovation de leurs bâtiments en matière d'économie d'énergie dans les mêmes conditions et au même rythme qu'indiqués à l'alinéa précédent ».

La loi Grenelle I souligne sur ce point que **le droit de la commande publique devra prendre en compte l'objectif de réduction des consommations d'énergie**, en autorisant le pouvoir adjudicateur à recourir à un contrat de performance énergétique, par exemple sous la forme d'un marché global regroupant les prestations de conception, de réalisation et d'exploitation ou de maintenance, dès lors que les améliorations de l'efficacité énergétique sont effectivement garanties contractuellement.

La loi précise encore que « *l'État se fixe comme objectif la rénovation de l'ensemble du parc de logements sociaux* » et mentionne à cet égard la possibilité de recourir à des prêts à taux privilégiés accordés aux organismes bailleurs de logements sociaux ainsi que la conclusion de conventions entre ces derniers et l'État (article 5 II de la loi).

Enfin, la rénovation énergétique du parc tertiaire et résidentiel est également envisagée (article 5 III de la loi). La loi prévoit que l'État « *mettra en place des actions spécifiques incluant un ensemble d'incitations financières destinées à encourager la réalisation des travaux* » et parmi ces mesures, il est intéressant de relever que « *l'Etat prévoira des dispositifs d'incitation financière visant à encourager les propriétaires et les syndicats de copropriétaires à réaliser des travaux de rénovation lourde destinés à accroître la performance énergétique de logements anciens aux caractéristiques thermiques et énergétiques très dégradées* ».

B. Le domaine de l'énergie

Afin d'atteindre l'objectif de réduction des consommations énergétiques, la loi du 3 août 2009 prévoit que l'État mettra en œuvre divers instruments tels que « *l'adaptation des normes de consommation, la mise en œuvre de mécanismes d'incitation, y compris de nature fiscale, en faveur des produits les plus économes en énergie, l'extension de l'étiquetage énergétique (...), le renforcement, après évaluation, du dispositif des certificats d'économie d'énergie et le retrait des produits, procédés, appareils et véhicules les plus consommateurs* ».

Le texte indique également que les objectifs d'efficacité et de sobriété énergétiques exigent la mise en place de mécanismes d'ajustement et d'effacement de consommation d'énergie de pointe. La mise en place de ces mécanismes passera donc notamment par la mise en place de compteurs intelligents pour les particuliers, d'abonnement avec effacement des heures de pointe. Cela impliquera également la généralisation des **compteurs intelligents afin de permettre aux occupants de logements de mieux connaître leur consommation d'énergie en temps réel et ainsi de la maîtriser**.

Cette dernière disposition pourrait, à terme, intéresser les collectivités confrontées à des immeubles en difficulté (problématiques d'arrêtés interdisant les coupures d'électricité, contentieux de copropriétés défaillantes et nécessitant une intervention publique...).

Par ailleurs, cette disposition rejoint les réflexions en cours des autorités concédantes du service public de distribution et de fourniture d'électricité aux tarifs réglementés, dont le concessionnaire expérimente, pour une généralisation ultérieure, la mise en place de compteurs électriques intelligents (compteurs « LINKY »).

C. La réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le domaine des transports

La loi du 3 août 2009 précise d'emblée que, dans ce domaine, « *l'objectif est de réduire (...) les émissions de gaz à effet de serre de 20 % d'ici à 2020, afin de les ramener à cette date au niveau qu'elles avaient atteint en 1990* » (article 10 de la loi).

Parmi l'ensemble des mesures prévues pour parvenir à ce résultat (amélioration de la compétitivité des ports maritimes français dans la concurrence internationale et de leur desserte multimodale, plan de restauration du réseau fluvial magistral etc.), trois mesures méritent plus particulièrement notre attention.

Il est tout d'abord prévu que dans les zones urbaines et périurbaines, la politique durable des transports devra viser à réduire les émissions de gaz à effet de serre, les pollutions et les nuisances.

L'État encouragera donc, dans le cadre des **plans de déplacements urbains**, la mise en place de plans de déplacement d'entreprises, d'administrations, d'écoles ou encore de zones d'activité.

La loi précise que « *les compétences nécessaires à la définition d'une politique globale de mobilité durable seront attribuées aux autorités organisatrices des transports urbains à l'issue d'une concertation avec les collectivités territoriales concernées* » et que « *l'Etat étudiera la possibilité que les collectivités territoriales et les autorités organisatrices de transports urbains instituent une taxe sur la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis résultant d'un projet de réalisation d'infrastructures de transports collectifs* » (article 13 I de la loi) (Sur ce dernier point, voir également les discussions en cours dans le cadre de la préparation de la loi dite Grenelle II).

Il est ensuite prévu qu'**en dehors de l'Ile-de-France**, l'objectif est de développer les transports collectifs en site propre afin de les porter en quinze ans de 329 kilomètres à 1 800 kilomètres. A noter que le coût de ce programme aurait été estimé par les collectivités concernées à 18 milliards d'euros d'investissements (article 13 III de la loi).

L'État apportera, dans un premier temps et à concurrence de 2,5 milliards d'euros d'ici à 2020, des concours aux projets nouveaux « *au terme d'appels à projets obéissant à des critères de qualité au regard des objectifs de la présente loi, pour des investissements destinés en priorité au désenclavement des quartiers sensibles et à l'extension des réseaux existants* ». Il pourra également apporter une aide sous forme de prêts bonifiés et s'engage à **accompagner les collectivités dans la mise en place de dispositifs de financement adaptés**.

Pour ce qui concerne **les projets portés par les autorités organisatrices des transports**, ceux-ci devront également s'insérer dans une stratégie urbaine et intégrer « *les enjeux environnementaux tant globaux que locaux touchant à l'air, la biodiversité, le cadre de vie et le paysage, et la limitation de l'étalement urbain* ».

Le texte de loi précise encore que « *pour favoriser une gouvernance renforcée en matière de coopération transport à l'échelle des aires métropolitaines, et la meilleure cohérence possible du système de transports collectifs urbains et périurbains sur les grands bassins de vie, des expérimentations pourront être mises en place permettant aux autorités organisatrices des transports concernées de confier à un syndicat mixte, autorité métropolitaine de mobilité durable, des compétences élargies en termes d'organisation et de coordination des transports collectifs sur un territoire* ».

Enfin, en Ile-de-France, « **un programme renforcé de transports collectifs** visera à accroître la fluidité des déplacements, en particulier de banlieue à banlieue. A cet effet, **un projet de rocade structurante par métro automatique** sera lancé après concertation avec l'autorité organisatrice, en complémentarité avec les autres projets d'infrastructures de transport déjà engagés dans le cadre du contrat de projets Etat-région » (article 14 de la loi).

D. Le droit de l'urbanisme

La loi Grenelle I indique tout d'abord que le rôle des collectivités publiques dans la conception et la mise en œuvre de programmes d'aménagement durable doit être renforcé et que l'État incitera donc « *les régions, les départements et les communes et leurs groupements de plus de 50 000 habitants à établir, en cohérence avec les documents d'urbanisme et après concertation avec les autres autorités compétentes en matière d'énergie, de transport et de déchets, des « plans climat-énergie territoriaux » avant 2012* » (article 7 de la loi).

Aux termes de la loi :

« II. — *Le droit de l'urbanisme devra prendre en compte les objectifs suivants, dans un délai d'un an suivant la publication de la présente loi :*

- a) *Lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles (...)* ;
- b) ***Lutter contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, ainsi que permettre la revitalisation des centres-villes, les collectivités territoriales disposant désormais, ou étant dotées dans l'année qui suit l'adoption de la présente loi, d'outils leur permettant en particulier de conditionner la création de nouveaux quartiers, d'opérations d'aménagement à dominante d'habitat ou de bureaux à la création ou au renforcement correspondant des infrastructures de transport, ainsi que de prescrire, dans certaines zones, des seuils minimaux de densité ou des performances énergétiques supérieures à la réglementation ;***
- c) *Concevoir l'urbanisme de façon globale en harmonisant les documents d'orientation et les documents de planification établis à l'échelle de l'agglomération ;*
- d) *Préserver la biodiversité, notamment à travers la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques ;*
- e) *Assurer une gestion économe des ressources et de l'espace et réexaminer dans cette perspective les dispositifs fiscaux et les incitations financières relatives au logement et à l'urbanisme ;*
- f) *Permettre la mise en œuvre de travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, notamment l'isolation extérieure, en adaptant les règles relatives à la protection du domaine public ;*
- g) *Créer un lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun ».*

Enfin, le texte du 3 août 2009 prévoit que l'État mettra en œuvre **un plan d'action pour inciter les collectivités territoriales**, notamment celles qui disposent d'un programme significatif de développement de l'habitat, **à réaliser des écoquartiers avant 2012**, en fournissant à ces collectivités des référentiels et une assistance technique pour la conception et la réalisation des projets.

Il encouragera également la réalisation, par des agglomérations volontaires, de programmes globaux d'innovation énergétique, architecturale, paysagère et sociale, en continuité avec le bâti existant, qui intégreront dans leurs objectifs la préservation et la rénovation du patrimoine existant, le développement des transports en commun et des modes de déplacement économes en énergie, la prise en compte des enjeux économiques et sociaux, la réduction de la consommation d'espace et la réalisation de plusieurs écoquartiers.

II – La prévention des risques pour l'environnement et la santé et la gestion des déchets

Le troisième titre de la loi du 3 août 2009 comporte trois séries de dispositions qu'il convient de souligner. Celles-ci ont trait à la lutte contre le bruit et à la surveillance des effets des ondes électromagnétiques sur la santé humaine (A), à la gestion des sols pollués (B) et à celle des déchets (C).

A. La lutte contre le bruit et la surveillance des risques d'exposition aux ondes électromagnétiques

La loi Grenelle I prévoit que les « *points noirs du bruit* » feront l'objet d'un inventaire et que les plus préoccupants pour la santé seront résorbés dans un délai maximal de sept ans. A cette fin, l'État devra augmenter ses financements et négociera un accroissement des moyens consacrés à la lutte contre le bruit des infrastructures avec les collectivités territoriales et les opérateurs des transports routiers et ferroviaires (article 41 de la loi).

Par ailleurs, dans le cadre de la surveillance des risques dits « *émergents* » pour l'environnement et la santé, la loi du 3 août 2009 indique que l'État mettra en place **un dispositif de surveillance et de mesure des ondes électromagnétiques** menées par des organismes indépendants accrédités (article 42 de la loi). Ces dispositifs seront financés par **un fonds indépendant alimenté par la contribution des opérateurs de réseau émettant des ondes électromagnétiques**.

C'est également la loi du 3 août 2009 qui prévoit le principe selon lequel **les communes seront associées aux décisions d'implantation d'antennes des opérateurs** dans le cadre de la mise en place de chartes locales ou de nouvelles procédures de concertation communales ou intercommunales (Cf. ci-après, Brèves d'actualité).

B. La gestion des sols pollués

La loi du 3 août 2009 prévoit que l'inventaire des sites potentiellement pollués et son croisement avec l'inventaire des points de captage d'eau et des lieux d'accueil des populations sensibles devront être achevés en 2010, afin d'identifier les actions à engager prioritairement.

Le texte précise également qu'un **plan d'action sur la réhabilitation des stations-service fermées et des sites orphelins sera établi au plus tard en 2009.**

Enfin, dans le but de lutter contre les effets nocifs sur l'environnement des **sites illégaux de stockage et d'exploitation de déchets**, l'État renforcera son action de lutte contre ces sites ainsi que les sanctions administratives et pénales prévues par le code de l'environnement (article 43 de la loi).

C. La gestion des déchets

La loi du 3 août 2009 prévoit de nombreuses dispositions concernant la gestion des déchets (Titre III, Chapitre II). Il s'agissait en effet là de l'un des thèmes majeurs du Grenelle de l'environnement.

Le texte rappelle tout d'abord la hiérarchie des actions applicables en ce domaine et qui est la suivante : prévention, préparation en vue du réemploi, recyclage, valorisation matière, valorisation énergétique et élimination.

A noter que le traitement des déchets résiduels *« doit être réalisé **prioritairement par la valorisation énergétique dans des installations dont les performances environnementales seront renforcées** et, à défaut, pour les déchets ultimes non valorisables, par l'enfouissement »*.

Les objectifs nationaux sont ensuite arrêtés dans les termes suivants :

« a) Réduire la production d'ordures ménagères et assimilées de 7 % par habitant pendant les cinq prochaines années ;

b) Augmenter le recyclage matière et organique (...), améliorer la gestion des déchets organiques en favorisant en priorité la gestion de proximité de ces derniers, avec le compostage domestique et de proximité, et ensuite la méthanisation et le compostage de la fraction fermentescible des déchets ménagers et plus particulièrement celle des déchets des gros producteurs collectés séparément pour assurer notamment la qualité environnementale, sanitaire et agronomique des composts et la traçabilité de leur retour au sol (...).

Pour atteindre ces objectifs, outre la rénovation de certaines réglementations de protection de l'environnement dans le domaine des déchets, la loi Grenelle I précise que l'État mettra en œuvre un dispositif associant :

« a) Un soutien au développement de la communication, de l'information et de la recherche sur les déchets, notamment sur les impacts des différents modes de gestion des déchets et sur les produits de substitution qui sont sources d'une production moindre de déchets (...);

b) Une fiscalité sur les installations de stockage et d'incinération visant à inciter à la prévention et au recyclage et modulée en fonction des performances environnementales et énergétiques des installations ainsi que sur les produits fortement générateurs de déchets lorsqu'il existe des produits de substitution à fonctionnalité équivalente dont l'impact environnemental est moindre et tenant compte de leur contribution au respect des impératifs d'hygiène et de santé publique (...);

Le Gouvernement transmet au Parlement avant le 10 octobre 2009 un rapport étudiant la possibilité d'alléger la taxe générale sur les activités polluantes [TGAP] pesant sur les collectivités dont les déchets sont éliminés dans des installations de stockage lorsqu'elles réalisent des installations d'incinération, des installations de récupération du biogaz ou des installations connexes visant à l'amélioration de la valorisation ;

(...)

d) Un cadre législatif permettant l'instauration par les collectivités territoriales compétentes d'une tarification incitative pour le financement de l'élimination des déchets des ménages et assimilés (...);

e) Un cadre réglementaire, économique et organisationnel permettant d'améliorer la gestion de certains flux de déchets, notamment par le développement de collectes sélectives et de filières appropriées (...);

g) Un cadre renforcé pour la gestion de proximité de déchets spécifiques : mâchefers, boues de station d'épuration et de coïncinération, bois traités, sédiments de dragage et curage ;

(...)

i) Une modernisation des outils de traitement des déchets et notamment de leur part résiduelle par la valorisation énergétique ; la méthanisation et le compostage de la fraction fermentescible des déchets séparés à la source seront encouragés dans un cadre de cohérence nationale et d'engagements contractuels de tous les acteurs concernés pour assurer notamment la qualité environnementale, sanitaire et agronomique des composts et la traçabilité de leur retour au sol, ainsi que la qualité du biogaz, notamment dans la perspective de son injection dans les réseaux de distribution ; les clauses de tonnages minimums devront être supprimées dans tous les nouveaux contrats d'unités d'incinération et dans les contrats à renouveler, afin de réduire la quantité de déchets stockés ou incinérés ; les nouveaux outils de traitement thermique et les nouvelles installations de stockage situées en métropole devront justifier strictement leur dimensionnement en se fondant sur les besoins des territoires tout en privilégiant une autonomie de gestion des déchets produits dans chaque département ou, à défaut, dans les départements contigus afin de respecter le principe de proximité en s'adaptant aux bassins de vie ».

Enfin, la loi du 3 août 2009 prévoit que « *le rôle de la planification sera renforcé* » notamment par la mise en œuvre des mesures suivantes :

- l'instauration de **plans de gestion des déchets issus des chantiers des bâtiments et travaux publics** ;

- un soutien aux collectivités territoriales pour l'élaboration des **plans locaux de prévention de la production de déchets** ;
- la **révision des plans élaborés par les collectivités territoriales** afin d'intégrer les objectifs du présent article et de définir les actions nécessaires pour les atteindre.

III – Les autres dispositions de la loi

Parmi les autres dispositions de la loi Grenelle I qui ne ressortent pas des Titre Ier et III susévoqués, sont particulièrement à mentionner, dans la présente lettre d'actualité, les dispositions relatives à la qualité écologique de l'eau (A) et celles relatives à l'amélioration de la gouvernance et de la diffusion de l'information dans le domaine de l'environnement (B).

A. La lutte pour la restauration de la qualité écologique de l'eau

Au titre des mesures prévues pour parvenir à retrouver une bonne qualité écologique de l'eau et assurer son caractère renouvelable dans le milieu, la loi du 3 août 2009 prévoit trois séries de dispositions (Titre II, Chapitre II, article 27 de la loi).

Pour ce qui concerne **les stations d'épuration restant encore à mettre aux normes** pour respecter les exigences posées par la directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 *relative au traitement des eaux urbaines résiduaires*, les travaux devront être achevés « *dans les meilleurs délais techniquement réalisables et, en aucun cas, au-delà de trois ans, afin d'atteindre un taux de conformité de 98 % d'ici à 2010 et de 100 % d'ici à 2011* ».

La loi prévoit par ailleurs que le parc de stations d'épuration sera modernisé afin d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 212-1 du code de l'environnement. On rappellera à toutes fins utiles que cet article a trait, notamment, aux objectifs fixés par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.

La loi précise encore qu'une action spécifique sera lancée pour généraliser la détection de fuites dans les réseaux et programmer les travaux nécessaires lorsque les pertes d'eau présentent un caractère excessif par rapport au type de réseau et à la situation de la ressource en eau utilisée à un coût raisonnable, sans aboutir à un prix de l'eau excessif.

Le texte indique ensuite que **l'instruction des demandes de permis de construire devra prendre en compte les modalités d'assainissement des eaux usées**.

Enfin, il importe également de relever que « *la récupération et la réutilisation des eaux pluviales et des eaux usées seront développées dans le respect des contraintes sanitaires en tenant compte de la nécessité de satisfaire les besoins prioritaires de la population en cas de crise* ».

B. La gouvernance et l'information dans le domaine de l'environnement

Le cinquième titre de la loi est relatif à la gouvernance, à l'information et à la formation dans le domaine de l'environnement. Il comporte à ce titre des dispositions intéressantes et impliquant directement les collectivités locales.

L'article 51 de la loi souligne en effet que « *les collectivités territoriales et leurs groupements sont des acteurs essentiels de l'environnement et du développement durable et [qu'ils] ont des rôles complémentaires, tant stratégiques qu'opérationnels* ».

Dans ce contexte, la loi prévoit que la cohérence de leurs actions respectives dans ces deux domaines sera favorisée par la **concertation au sein d'une instance nationale consultative réunissant les associations d'élus des différentes collectivités et de leurs groupements**.

D'autres mesures sont encore fixées par la loi Grenelle I.

Il est ainsi prévu que l'État prendra les mesures nécessaires pour favoriser la généralisation des bilans en émissions de gaz à effet de serre ainsi que celle des plans climat énergie territoriaux des collectivités territoriales et de leurs groupements en cohérence avec les Agendas 21 locaux. L'État pourra d'ailleurs utiliser les Agendas 21 locaux comme outil de contractualisation avec les collectivités territoriales.

L'État étendra également **l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme**, participera à la diffusion des expérimentations locales en matière de développement durable et encouragera l'articulation étroite des politiques de transport et des projets d'urbanisme.

Le texte précise encore que l'État étudiera, en concertation avec les collectivités territoriales, des possibilités nouvelles d'attribution de concours aux collectivités et à leurs groupements qui contribuent de façon significative à la réalisation d'objectifs de nature environnementale, et leur permettra de valoriser leurs certificats d'économies d'énergie.

Enfin, il est intéressant de relever que, d'après la loi Grenelle I, « *les communes ou établissements publics de coopération intercommunale touchés par les contraintes d'urbanisme engendrées par la présence de sites à fort impact environnemental pourront bénéficier, avec leurs exploitants, de relations partenariales étroites pour l'aménagement de ces territoires* » (article 49 de la loi). Reste à savoir selon quelles modalités ces dispositions seront concrètement mises en œuvre.

Dans le domaine de l'amélioration de l'information, il convient enfin de retenir que la loi Grenelle I pose le principe de la **modification des enquêtes publiques** en vue de les simplifier, de les regrouper, d'harmoniser leurs règles et d'améliorer le dispositif de participation du public. Le texte prévoit ainsi par exemple que le recours à une enquête unique ou conjointe sera favorisé en cas de pluralité de maîtres d'ouvrage ou de réglementations distinctes (article 52 de la loi).

La **procédure du débat public** sera également renouvelée afin de mieux prendre en compte l'impact des projets sur l'environnement.

* *
*

A travers de nombreuses dispositions, la loi Grenelle I place les collectivités territoriales et leurs groupements au centre de l'action environnementale. Elle leur assigne des objectifs ambitieux et prévoit la création de nouveaux outils pour leur permettre d'atteindre les résultats escomptés.

Il conviendra donc de suivre avec attention la préparation des textes qui permettront la mise en œuvre de ces dispositions.

Droit des déchets

Notions de détenteur et de responsable de déchets : conditions d'application au propriétaire d'un terrain sur lequel sont entreposés des déchets

Les notions de détenteur et de producteur de déchets sont des notions clefs dans le cadre de la législation relative aux déchets prévue par le Code de l'environnement. Les articles L. 541-2 et suivants de ce code mettent en effet à la charge de ces personnes, dites responsables, différentes obligations. Le détenteur et le producteur de déchets peuvent par exemple être mis en demeure d'éliminer des déchets en application de l'article L. 541-3 du Code de l'environnement, lorsque ces derniers ne sont pas gérés conformément aux préconisations prévues par le code.

La Cour administrative d'appel de Bordeaux a récemment apporté une précision sur les contours de l'une de ces deux notions en jugeant que la seule qualité de propriétaire d'un terrain sur lequel sont entreposés des déchets ne confère pas la qualité de détenteur à cette personne.

La Cour a ajouté que la qualité de détenteur ne saurait être appliquée à un tel propriétaire de terrain qu'à la condition que ce dernier ait réalisé des actes d'appropriation sur les déchets entreposés.

CAA Bordeaux, 6 avril 2009, Société Wattlez et autres, n° 08BX00315

Notions de détenteur, de producteur et de responsable de déchets : inapplicabilité à la société Total concernant les déchets issus de l'Erika

Le Conseil d'État vient de juger que la société Total Raffinage Distribution ne pouvait, en sa seule qualité de producteur du produit générateur des déchets issus du naufrage de l'Erika, être considérée comme responsable desdits déchets et donc avoir été mise en demeure de procéder aux opérations matérielles de dépollution rendues nécessaires à la suite du naufrage.

Un arrêté municipal, fondé sur l'article L. 541-3 du Code de l'environnement et mettant en demeure la société Total Raffinage Distribution de procéder à l'élimination ou de faire procéder à l'élimination des résidus d'hydrocarbures, a donc été annulé.

Cet arrêt rappelle également la distinction qu'il convient d'opérer entre réalisation matérielle des opérations de valorisation ou d'élimination et participation financière éventuelle à celles-ci.

CE 10 avril 2009, Commune de Batz-sur-Mer, n° 304803

Droit des installations classées

Instauration du troisième régime applicable à certaines installations classées : l'enregistrement

L'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 instaure un nouveau régime applicable à certaines installations classées pour la protection de l'environnement. Outre les régimes classiques d'autorisation et de déclaration, existe désormais un régime dit « *d'enregistrement* », lequel constitue en réalité un régime d'« *autorisation simplifiée* » (article 5 de l'ordonnance).

L'ordonnance précise notamment le champ d'application du nouveau régime, la procédure d'enregistrement ainsi que les prescriptions de fonctionnement applicables aux installations concernées, ou encore les conditions de la remise en état d'une installation enregistrée, lors de sa cessation définitive d'activité.

Un décret en Conseil d'État doit intervenir pour préciser les conditions d'application de ces dispositions.

Il est à noter que le 25 juillet dernier, l'association France Nature Environnement a déposé un recours en annulation devant le Conseil d'État à l'encontre de cette ordonnance.

Ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement, JO du 12 juin 2009

Faute du bailleur qui loue un entrepôt en l'absence d'autorisation

La Cour de cassation vient de juger que si des sociétés ayant exploité pendant plusieurs années un entrepôt soumis à autorisation au titre de la législation relative aux installations classées ont commis une faute en ne vérifiant pas si cet entrepôt respectait la législation environnementale, le propriétaire bailleur a néanmoins commis une première faute, sur un plan contractuel, dès lors qu'aucune déclaration ou demande d'autorisation n'a été réalisée tant au moment de la construction que de l'installation du premier locataire.

Dans cette affaire, l'entrepôt avait *ab initio* pour « *finalité intrinsèque première* » le stockage et les autorisations faisant défaut n'étaient pas spécifiques à l'activité des locataires impliqués dans le contentieux. Les autorisations « *procédaient de l'usage normal de l'entrepôt* ».

Le contentieux en cause dans cette espèce opposait les sociétés exploitantes locataires au propriétaire bailleur.

Civ. 3^{ème}, 4 juin 2009, Société Klepierre c/Sociétés Heppner et Transports internationaux Voehl et Compagnie, n° 08-12126

Conditions de la restitution à une commune d'un terrain communal ayant été exploité comme installation de stockage des ordures ménagères

Par une convention conclue en 1965, une commune a autorisé une société à utiliser plusieurs parcelles communales comme « *décharge des ordures ménagères* » collectées sur le territoire d'une autre commune. Cette convention prévoyait que la société exploitante devrait, au terme de la phase d'exploitation, « *laisser le terrain à décharge dans un état normal accessible à une nouvelle exploitation* ».

A la suite de la cessation de l'activité de l'installation, intervenue en 1977, les parcelles ont été restituées à la commune mais cette dernière a par la suite estimé que leur état ne permettait pas de réaliser son projet de création d'une zone commerciale.

Dans ce contexte, la collectivité a assigné l'ancienne exploitante « *en paiement de dommages-intérêts correspondant au surcoût des travaux rendus nécessaires par la pollution du terrain* », en invoquant une violation de ses obligations tant contractuelles que réglementaires et légales.

Au vu de rapports d'expertise constatant l'existence d'une pollution résiduelle inhérente à ce type d'activité, à savoir celle de « *décharge de classe 2* », la cour d'appel a relevé que les parcelles étaient « *utilisables en nécessitant certaines précautions et que la délivrance d'un permis de construire n'était pas impossible mais subordonnée au respect de certaines précautions constructives rendues nécessaires par la nature même du sol* » (présence de lixiviats mais absence d'impact à l'extérieur du site, possibilité de maîtriser le problème lié aux biogaz grâce à la mise en place d'un dispositif adapté...).

Dans ce contexte, la Cour de cassation a jugé que la cour d'appel avait pu valablement retenir que la société exploitante n'avait ni manqué à ses obligations contractuelles, ni à ses obligations réglementaires.

La demande de la commune a donc été rejetée.

Cette décision est intéressante notamment en ce qu'elle permet de souligner que lors de la remise en état d'une installation classée, tant les exigences légales et réglementaires issus du régime applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement que les prescriptions contractuelles prévues par les parties en présence sont importantes.

Il convient donc de rédiger avec soin, en amont, les éventuelles clauses environnementales devant porter sur les conditions de la remise en état des sites accueillant de telles installations.

Civ. 3^{ème}, 17 juin 2009, Commune de Feytiat contre Société SVE, n° 08-14080

Droit de l'environnement général

Loi relative à la responsabilité environnementale : publication du décret d'application

Le décret n° 2009-468 du 23 avril 2009 pris en application de la loi du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale précise les dispositions des articles L. 160-1 et suivants du Code de l'environnement relatifs aux conditions dans lesquelles sont prévenus et réparés certains dommages causés à l'environnement (Cf. Sujet du mois de la lettre d'actualité juridique n° 4 Spéciale Environnement, *La loi relative à la responsabilité environnementale*).

Le texte indique les critères d'appréciation de la gravité des risques et des dommages avérés pris en considération, les activités susceptibles d'être visées par la mise en œuvre de ce régime de responsabilité, ou encore l'autorité principalement compétente pour en connaître, à savoir le préfet de département. Le décret prévoit également les modalités de détermination des mesures de réparation à engager le cas échéant.

Il convient de souligner qu'en raison de la complexité du texte et de la nouveauté du régime ainsi mis en place, le ministère de l'Écologie envisage d'adresser une circulaire aux préfets.

Décret n° 2009-468 du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement, JO du 26 avril 2009

Éoliennes : actualité des conditions d'implantation des ouvrages

Face à la multiplicité des textes concernant les conditions d'implantation des éoliennes en France (Sur cette question, voir l'étude publiée par le Cabinet Seban & Associés, *Eoliennes : Les conditions juridiques d'implantation*, La Gazette, juin 2009), le Sénat a chargé son Service des études juridiques de réaliser une étude de législation comparée afin de déterminer de quelle manière ces ouvrages sont appréhendés dans d'autres pays européens (Allemagne, Danemark, Espagne, Royaume-Uni et Suisse).

Cette étude fait ressortir que des dispositions spécifiques aux éoliennes existent dans certains pays et que certaines d'entre elles présentent des similitudes avec la procédure française. Dans quelques pays, les textes révèlent par ailleurs une volonté de concentrer les éoliennes sur certaines parties de territoire.

Dans tous les pays étudiés, les procédures d'implantation des éoliennes sont longues et relativement complexes. Aucune législation ne peut donc être identifiée comme constituant un modèle de cadre juridique simple.

Il convient également de souligner que le projet de loi dit Grenelle II qui vient d'être examiné par le Sénat comprend des dispositions applicables aux éoliennes, telles que des modifications des dispositions concernant les zones de développement de l'éolien.

Surtout, ce projet de loi prépare le « *basculement* » des éoliennes dans le régime des installations classées pour la protection de l'environnement (calendrier de l'intégration des ouvrages dans cette police administrative spéciale, maintien des garanties financières pour le démantèlement des éoliennes et la remise en état des sites à la fin de l'exploitation, délais de recours contentieux ouverts aux tiers très brefs, inapplicabilité de certaines dispositions des documents d'urbanisme aux projets d'éoliennes).

Le projet de loi a été déposé le 9 octobre 2009 devant l'Assemblée nationale. L'évolution de ce texte est donc à surveiller avec attention.

Étude de législation comparée n° 197, Les procédures administratives préalables à l'implantation des éoliennes, Service des études juridiques du Sénat, juin 2009
Projet de loi dit Grenelle II adopté le 8 octobre 2009 par le Sénat et déposé devant l'Assemblée nationale le 9 octobre 2009

Antennes relais : débat sur les conditions d'implantation et les caractéristiques des ouvrages

Dans le prolongement du « *Grenelle des Ondes* » ayant eu lieu récemment, une proposition de loi portant sur la limitation du voltage des ouvrages et sur l'encadrement de leur implantation a été déposée à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 juillet dernier.

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit actuellement que les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunication ou par les installations radioélectriques devront être implantés à une distance d'au moins 300 mètres des bâtiments d'habitation ou des établissements dits sensibles, tels que les crèches et les établissements de santé notamment. Cette distance pourrait néanmoins être réduite en zone urbaine.

Une valeur limite d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les antennes relais est fixée par le texte.

L'article 2 prévoit également que les communes devront annuellement dresser un inventaire des lieux d'implantation et des valeurs d'exposition aux champs électromagnétiques des antennes relais implantées sur le territoire de leur commune.

L'article 3 de la proposition de loi précise encore expressément que le principe de précaution s'appliquera aux activités de communication électroniques et que les maires pourront s'opposer, sur leur territoire, à tout projet d'implantation d'antennes relais qui porterait atteinte à ce principe.

Enfin, il est encore possible de relever que l'article 4 de la proposition de loi prévoit que l'obtention d'un permis de construire sera obligatoire pour l'implantation de toute antenne relais, quelle que soit sa superficie hors œuvre brute ou sa hauteur au dessus du sol.

Dans l'attente des résultats des expérimentations portant sur la baisse de puissance autour des antennes-relais de téléphonie mobile actuellement en cours de lancement, d'une part, et de l'intervention de cette loi, d'autre part, certains maires et conseils municipaux poursuivent leur action, le cas échéant sous le contrôle ou la censure du Juge. Des conseils municipaux adoptent ainsi des moratoires interdisant l'implantation de nouvelles antennes relais, alors que certains maires édictent des arrêtés ayant le même objet. Malheureusement, le Conseil d'État annule systématiquement de tels arrêtés.

A noter également que le Tribunal de grande instance de Créteil a récemment interdit à la société Orange d'implanter une antenne relais à proximité d'habitations situées dans le 13^{ème} arrondissement de Paris. Cette décision de référé, rendue le 11 août dernier, a été rendue au vu notamment du principe de précaution.

Ce qui montre que le juge judiciaire est plus sensible aux actions à l'encontre de ces antennes.

Proposition de loi n° 1822 visant à limiter le voltage et encadrer le déploiement des antennes relais

Ordonnance de référé du Tribunal de grande instance de Créteil, 11 août 2009, RG 09/00658

Voir « Antennes relais : le maire entre deux feux », co-écrit par Didier Seban et Céline Lherminier, La Gazette des Communes, mai 2009

Droit de l'hygiène publique

Procédure de péril ou d'insalubrité frappant un hôtel meublé : charge de l'obligation de relogement des occupants

La Cour de cassation a récemment précisé que l'obligation de relogement prévue par les articles L. 521-1 et L. 521-3 du Code de la construction et de l'habitation, susceptible d'intervenir dans le cadre d'une procédure de péril ou d'insalubrité, incombe « *indifféremment* » au propriétaire ou à l'exploitant de l'établissement concerné.

Dans l'espèce ayant donné lieu à cette décision, la Cour d'appel avait de plus relevé que la commune d'implantation de l'immeuble avait sollicité en vain la société exploitante pour qu'elle assure le relogement des occupants.

Civ. 3^{ème}, 4 mars 2009, Société Saint-Denis République, n° 07-20.578

Menace d'effondrement de planchers et mesure parallèle d'évacuation : faute de la commune dont le maire interdit la réalisation de travaux

Lorsqu'un maire s'oppose à la réalisation de travaux de réhabilitation d'un immeuble comportant des planchers susceptibles de s'effondrer et par ailleurs déjà frappé d'un arrêté de péril imminent ordonnant son évacuation, la responsabilité de la commune est engagée.

Dans l'affaire jugée par le Conseil d'État le 30 mars 2009, la commune concernée avait été condamnée à indemniser les propriétaires de l'immeuble des pertes de loyers que cette interdiction avait entraînés pour eux et la Haute juridiction administrative a confirmé cette décision d'appel.

CE 30 mars 2009, Commune de Lamalou les Bains, n° 293498

Procédure de préemption en matière de lutte contre l'insalubrité

Le Conseil d'État a été conduit à rappeler que si la lutte contre l'habitat insalubre entre dans les objets de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme et peut donc justifier l'exercice du droit de préemption urbain, la démolition d'un bâtiment, sa dépollution ou la volonté de restructurer des parcelles ne sauraient en revanche constituer, à elles seules, dès lors qu'elles ne s'inscrivent pas dans un projet plus global relevant de l'article L. 300-1, l'une des actions ou opérations d'aménagement mentionnées par ces dispositions.

Il en a été déduit au cas d'espèce que la volonté de démolir un bâtiment vétuste isolé, même si elle s'accompagne de désamiantage et de suppression de cuves en sous-sol, ne saurait être regardée comme une action ou une opération de lutte contre l'insalubrité au sens de l'article L300-1.

CE 6 mai 2009, Commune du Plessis-Trévisé, n° 311167

L'actualité du Cabinet SEBAN & Associés

Publication

Éoliennes – Les conditions juridiques d'implantation : article co-écrit par Didier SEBAN et Isabelle PIQUEMAL, La Gazette des Communes, 29 juin 2009

Vous pouvez également retrouver les articles publiés sur le site de la SCP SEBAN & Associés <http://www.seban-associes.avocat.fr/>.

Intervention

Marie-Hélène PACHEN-LEFEVRE est intervenue le 17 novembre 2009 à une table ronde au Salon des Maires sur l'« **achat public durable et énergies renouvelables** ».

Zoom sur de nouvelles missions confiées au cabinet dans le domaine de l'environnement

Étude d'impact

Validation d'une étude d'impact pour la construction d'un stade.

Chauffage urbain

Rédaction d'une convention de superposition d'affectation pour permettre l'utilisation d'un réseau d'assainissement départemental pour le passage d'un réseau de chauffage urbain.

Photovoltaïque

Examen de la qualification en service public industriel et commercial ou en service public administratif d'une centrale d'énergie photovoltaïque.

Proposition de montage juridique pour la mise en œuvre de panneaux photovoltaïques sur les toits d'un gymnase sur différents bâtiments publics.

ICPE

Étude sur la responsabilité civile et pénale d'un président de syndicat de traitement des ordures ménagères à la suite de mises en demeure de l'inspection du travail dans une installation propriété du syndicat exploitée par un opérateur privé au terme d'un marché.

Assistance d'un syndicat de traitement de déchets dans un contentieux dirigé contre l'autorisation d'exploiter son usine d'incinération avec valorisation énergétique en cours de construction.

Déchets

Assistance d'un syndicat de traitement de déchets dans l'appréciation de l'impact d'un projet d'occupation de locaux affectés à des bureaux sur le terrain d'assiette d'une unité de valorisation énergétique sur l'autorisation d'exploiter cette même usine.

Suivi en cours d'une procédure de délégation de service public pour l'exploitation d'une usine d'incinération avec valorisation énergétique d'une capacité de plus de 300.000 tonnes.

Assignation devant le Tribunal de Grande Instance d'un particulier pour obtenir l'autorisation de procéder à l'enlèvement des déchets au visa de l'article L.541-2 du code de l'environnement.

La présente lettre d'actualité juridique spéciale environnement a été rédigée par Isabelle PIQUEMAL, Didier SEBAN et Marie-Hélène PACHEN-LEFEVRE.

Elle a été réalisée sur le plan technique par Bénédicte IDIR.