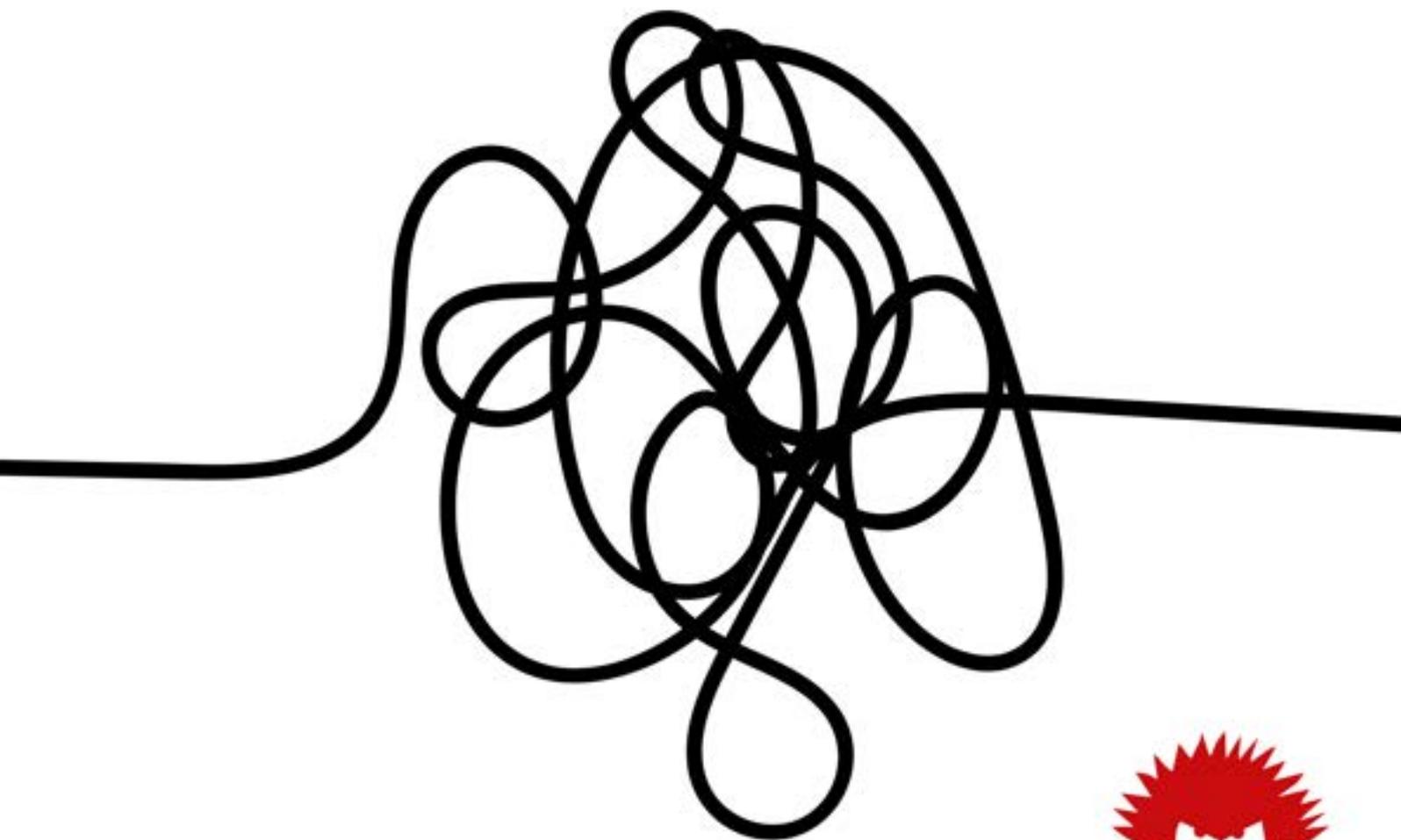


SIMPLIFICATION ? MON OEIL !

**UN RAPPORT DE
FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT**



REMERCIEMENTS

Nous remercions tous les bénévoles, salarié-es et associations du mouvement France Nature Environnement qui ont contribué à la réalisation de ce rapport.

Rédaction : travail collectif du réseau juridique de France Nature Environnement

Coordination et rédaction : Morgane Piederriere, responsable du plaidoyer

Coordination éditoriale : Malou Boisson

Document édité par

France Nature Environnement
2 rue de la Clôture, 75019 Paris
Tel : 02 38 60 44 48

France Nature Environnement est LA fédération des Associations de Protection de la Nature et de l'Environnement en France. Nous sommes le porte-voix de plus de 6 200 associations et 900 000 citoyennes et citoyens engagé-es partout en France pour un #MondeVivable

Agissez avec nous, rejoignez-nous sur fne.asso.fr,

Linkedin, Facebook Instagram et Bluesky @FNEasso



L'ÉDITO DU PRÉSIDENT

La simplification comme cheval de Troie de la dérégulation :

un coût insoutenable pour l'environnement et la société

Les règles de droits ont pour objectif de "régir la vie en société", et en particulier de protéger des droits comme le droit à l'environnement et les droits de la nature, et des libertés, comme la liberté d'expression, de manifestation, d'association. Face aux menaces contre ces droits et libertés, le droit s'étoffe. Les atteintes aux ressources naturelles et à la qualité de vie se renforcent, il n'est donc pas inattendu que le droit de l'environnement se soit renforcé ces trente dernières années. Ce phénomène légitime et nécessaire ne doit pas être confondu avec le phénomène "d'inflation législative", complexifiant inutilement le droit par des règles administratives ou bureaucratiques sans objet.

La simplification du droit, de manière continue, en lien avec son évaluation préalable, est donc une nécessité si le but poursuivi est une meilleure lisibilité, une meilleure efficacité, une meilleure connaissance de la règle et donc de sa légitimité pour la protection de l'intérêt général. La promesse politique de la simplification du droit est donc tout à fait légitime, si elle ne s'accompagne pas d'une critique de la nécessité des services publics, ou de la qualité des agents et agents qui y sont investis.

Elle est plus critiquable si son objet réel n'est pas l'efficacité et l'effectivité du droit pour la défense de l'intérêt général. Et le constat que nous posons aujourd'hui dans ce rapport est accablant : les dernières réformes de "simplification" s'avèrent être, en matière d'environnement, un cheval de Troie de la dérégulation, un processus insidieux et malhonnête qui affaiblit l'État de droit et la justice environnementale, et met en péril la protection des écosystèmes et la construction d'un monde viable.

Les chiffres sont sans appel : le coût de l'inaction face au dérèglement climatique et à l'effondrement de la biodiversité dépasse largement celui des mesures d'atténuation et d'adaptation. Selon divers scénarios, il pourrait atteindre entre 5 % et 20 % du PIB mondial, tandis que les investissements nécessaires pour inverser la tendance seraient trois fois moindres. Pourtant, sous prétexte en réalité non pas de "simplification" mais de compétitivité économique mondiale et de croissance, certaines réglementations essentielles à la protection de l'environnement sont remises aujourd'hui en question, freinant les autres politiques publiques nécessaires à une transformation écologique urgente et vitale.

Loin d'être un simple débat technique, il s'agit en réalité d'une question démocratique majeure. Comme l'ont montré de nombreuses décisions publiques illégales, de Notre-Dame-des-Landes à l'A69 en passant par Sivens, l'absence de concertation et la précipitation des décisions engendrent non seulement des tensions sociales, mais aussi des blocages et des échecs retentissants. Les citoyen-nes, de plus en plus conscient-es des enjeux écologiques, réclament un cadre législatif et réglementaire stable, compréhensible, garant de la protection de l'intérêt général et du développement humain dans une vision de long terme, plutôt que de décisions prises sous la pression des seuls intérêt économiques immédiats.

Ce rapport montre de manière détaillée et exemples à l'appui que le discours de la simplification est un mirage. Derrière lui et sous couvert de pragmatisme par nature incontestable, se réalise en fait la volonté persistante de détricoter les règles de protection de l'environnement et les espaces démocratiques de la participation à la décision publique ou de l'accès à la justice. La priorité doit être à la stabilisation du droit, et non à son affaiblissement ; à l'amélioration démocratique des décisions publiques, et non à la fermeture des espaces de dialogue démocratique et des tribunaux ; à la reconnaissance de l'engagement citoyen dans les associations, les syndicats, l'ensemble des espaces de la société civile organisée, plutôt que de réprimer les engagements non-violents et désintéressés pour la défense d'un monde vivable.

France Nature Environnement appelle donc à un changement de cap : plutôt que de continuer à démanteler les cadres législatifs et réglementaires de la démocratie environnementale, il est urgent de les renforcer et de garantir leur application effective.

France Nature Environnement appelle donc à un renouveau démocratique de l'action publique environnementale. Ce rapport montre à quel point les procédures qui permettent un engagement citoyen de terrain sont en voie de disparition sous couvert de "simplification". Études d'impacts, enquêtes publiques, débats publics et concertations préalables, instances de dialogue et de rencontre de la société sur les territoires : ces instruments ne sont pas nés de la complexification inutile du droit. Ces instruments sont les fondements de la démocratie environnementale et de la justice environnementale.

Antoine Gatet, Président de France Nature Environnement

INTRODUCTION

De nombreux chantiers de « simplification » ont été lancés ces dernières années par les gouvernements successifs, et d'autres sont régulièrement annoncés. La proposition semble des plus consensuelles : des règles plus simples sont normalement mieux comprises et appliquées. Et à chaque fois, il est assuré que la réforme se fera « à niveau de protection environnementale constant ».

Pourtant, force est de constater qu'au fil du temps ces réformes se traduisent par une régression continue du droit de l'environnement. « Simplification » est devenu un euphémisme poli pour « dérégulation » et « régression du droit de l'environnement ». Sans jamais par ailleurs que le résultat de ces réformes en matière de simplification et de gain de compétitivité réel n'ait jamais été évalué. Dans plusieurs domaines, les différentes régressions créent au contraire un droit complexifié et illisible.

France Nature Environnement dresse aujourd'hui son bilan de 15 ans de simplification / dérégulation, en se basant sur les retours de terrain de ses associations membre et des chiffres inédits obtenus auprès du Gouvernement. Cela dresse un constat préoccupant pour la prévention des atteintes à l'environnement et à la santé.

TABLE DES MATIÈRES

L'Édito du président	3
Introduction.....	5
Petite histoire d'un narratif bien ficelé.....	7
Les origines du mouvement de simplification/régression	7
Un narratif fallacieux	9
10 régressions majeures	13
Quelques définitions et éléments de contexte	13
1. Toujours moins d'évaluation environnementale.....	14
2. Régression sur l'enquête publique	22
3. Concertation amont : des avancées en demi-teinte	26
4. La politique du passage en force	28
5. Le dessaisissement des instances de concertation	31
6. Les présomptions pour faciliter la destruction d'espèces protégées	33
7. Le droit de déroger aux normes	36
8. La question du contrôle et des sanctions.....	37
9. Le droit d'accès à la justice attaqué	38
10. Les freins aux nécessaires progrès en matière pénale	43
Les conséquences de ces réformes	45
Conclusion.....	49
Annexes.....	50
Les grandes étapes de la « simplification »	50
Glossaire des acronymes.....	51

Petite histoire d'un narratif bien ficelé

Les origines du mouvement de simplification/régression

La volonté de simplifier les normes est loin d'être novatrice. Elle est prônée depuis de nombreuses années. Ce mouvement a été initié par certains acteurs du monde économique, qui ont au fil des ans créé un véritable narratif pour présenter comme consensuelle cette volonté de « simplifier » le droit, et imposer ainsi des dérégulations.

Ce narratif est alimenté depuis par de nombreux acteurs économiques et porté aussi bien au niveau européen que français. Il ne s'impose pas de façon linéaire mais plutôt en dents de scie : des régressions sous prétexte de simplifier, puis un accident industriel ou un drame rappellent la réalité des risques et des coûts liés à la dégradation de l'environnement et de la santé. S'ensuit un renforcement des normes, puis à nouveau l'amnésie et la « simplification » se réimpose, jusqu'à un nouvel accident, une mise en demeure de l'Union européenne ou un contentieux associatif mettant l'État face à ses responsabilités.

Ce narratif a débuté dans les années 1990 **au niveau européen**¹. De nombreuses réglementations importantes sur la protection sanitaire et l'environnement (les directives « Oiseaux » et « Habitats », la directive sur les émissions industrielles « IED », la directive « Projets » ou, plus tard, le règlement européen sur la sécurité chimique « REACH ») avaient été mises en place les années précédentes, à la suite d'une prise de conscience environnementale et pour répondre à certains accidents industriels graves (comme celui de l'usine chimique dans la ville de Seveso en Italie qui donna son nom à une directive adoptée en 1996 sur les industries dangereuses). D'autres encore visaient spécifiquement la protection de la santé humaine. Ces réglementations contraignaient l'activité des entreprises. Dans un contexte de prise de conscience des enjeux environnementaux, il était néanmoins délicat pour elles de s'y opposer frontalement. Leur image aurait pu en pâtir. [Une analyse de documents confidentiels](#) a révélé que c'est en réaction à ces réglementations que l'entreprise British American Tobacco a monté une coalition de grandes entreprises qui, à travers des activités de lobbying complexes, a œuvré à installer un récit pour obtenir l'allègement de ces réglementations. Au fil des décennies, elle a notamment diffusé massivement des témoignages sur les dangers des « lourdeurs administratives ». L'objectif est d'aboutir à un processus qui réduit la capacité des gouvernements élus démocratiquement à demander de la transparence aux entreprises et à encadrer les impacts de leurs activités pour protéger les citoyen·nes et l'environnement. Le sujet est particulièrement d'actualité avec le paquet législatif « Omnibus », actuellement en préparation au niveau européen pour « simplifier » de nombreuses réglementations, notamment environnementales.

En France, le processus est analogue. Dans les années 1970 à 2000, en transposition du droit européen notamment, diverses réglementations protectrices de la santé et de la biodiversité ont été mises en place. Le droit de l'environnement a été développé, notamment en 1976 avec deux lois sur la protection de la nature et la prévention des pollutions industrielles (Loi sur les installations classées pour la protection de l'environnement), puis la Loi "Barnier" de 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (instituant le principe pollueur-payeur et créant la commission nationale du débat public), et en 2000 de nouvelles réglementations dans un véritable code de l'environnement.

¹ https://www.veblen-institute.org/IMG/pdf/nef_la_dereeglementation_en_france.pdf

Dès 1990, le travail de déconstruction se met en place, avec la création d'une commission pour la simplification des formalités (Cosiform), suivie d'une commission pour les simplifications administratives (COSA) en 1998. Les premières lois de « simplification » entraînant une régression des ambitions environnementales ont suivi.

L'accident de l'usine AZF en 2001 a été un rappel terrible de la réalité des risques industriels, ce qui a abouti à la Loi Bachelot (30 juillet 2003) sur la prévention des risques technologiques, et à la consécration constitutionnelle du droit de l'environnement (sous pression internationale), par la Charte constitutionnelle de l'environnement de 2005, qui inclut le droit de chaque individu à vivre dans un environnement sain.

Bien que le Grenelle de l'environnement de 2007 ait abouti à deux lois constituant des avancées du droit de l'environnement, la crise économique de 2008 crée très vite un terreau fertile aux lobbies pour ancrer le narratif de la nécessité de simplifier. Le fameux « L'environnement ça commence à bien faire ! », prononcé en 2011 par le Président Nicolas Sarkozy, constitue de ce point de vue l'acte de naissance d'une nouvelle période de régressions.

En 2013, le gouvernement Hollande introduit un « mouvement de simplification » et des états généraux de la « modernisation » du droit de l'environnement, avec la création d'un Conseil de la simplification pour les entreprises. L'année 2014 est marquée par le drame de Sivens, et la mort de Rémi Fraisse, militant du mouvement France Nature Environnement, lors d'une manifestation pour lutter contre la création d'un barrage, qui sera déclaré illégal a posteriori. François Hollande lance alors un chantier sur la démocratie participative, qui sera l'occasion de quelques progrès, mais aussi de régressions.

Les mandats d'Emmanuel Macron ont été marqués par une accélération de ces processus, avec notamment les lois « ESSOC » (Loi pour un État au service d'une société de confiance), « ELAN » (évolution du logement, de l'aménagement et du numérique), « ASAP » (loi d'accélération et de simplification de l'action publique) et « Industrie verte ». Elles ont été suivies d'un nouveau projet de loi de simplification de la vie des entreprises, dont l'examen au Parlement a commencé en 2024 et se poursuit en 2025.

Finalement, ces quinze dernières années, ce ne sont **pas moins d'une dizaine de lois de « simplification »** qui ont été votées (voir la liste avec les liens en annexe), auxquelles s'ajoutent des dispositions éparpillées au sein de diverses autres lois et de nombreux textes réglementaires (ordonnances, décrets ou arrêtés). Il est donc **difficile d'avoir une vue d'ensemble de ce processus, d'autant plus qu'aucun bilan global de ces différentes réformes n'a été effectué par les autorités.**

Il serait inexact d'affirmer qu'il n'y a eu aucun progrès normatif en matière d'environnement ces dernières décennies (et c'est heureux !), ne serait-ce que sous la pression des engagements européens de la France. Des progrès sectoriels ont eu lieu, par exemple sur les déchets (Loi AGECE de 2020), la biodiversité (Loi de 2016), ou le climat (Loi climat et résilience de 2021).

Mais le droit de l'environnement, entendu comme les règles et procédures au service du droit de l'Homme à un environnement sain et de la prévention des activités destructrices, a effectivement régressé depuis une quinzaine d'années. Tout particulièrement le droit de la participation du public, qui encadre la manière dont les citoyen·nes, organisé·es ou non en associations, peuvent prendre part aux décisions publiques impactant leur environnement.

Il s'agit parfois de régressions mineures, qui ne deviennent graves qu'en raison de leur cumul. Il peut également s'agir non pas de régressions *stricto sensu*, mais d'absence de

progressions alors que l'urgence écologique, toujours plus forte, le réclame ou que la transposition du droit européen aurait dû se traduire par une réelle avancée. Ou encore de progressions uniquement obtenues par de longues luttes des associations, notamment par France Nature Environnement (par exemple en matière [d'évaluations environnementales](#) ou de dérogations temporaires aux objectifs de qualité des eaux).

Un narratif fallacieux

Personne n'aime se confronter à la « paperasse », donc tout le monde s'identifie à l'envie de réduire la complexité administrative. De plus, dire de quelque chose qu'il est simple est habituellement perçu comme positif. Ainsi, la « simplification » constitue ainsi un narratif perçu comme une évidence, relevant du bon sens, et donc facile à installer dans l'opinion publique. Face aux conséquences du développement d'une nouvelle branche du droit, forcément source d'obligations nouvelles, et *in fine* de contrôle administratif de leur exécution, il semble presque logique que les entreprises s'organisent pour demander qu'il soit simplifié.

Ce narratif repose pourtant sur **plusieurs postulats pour le moins fallacieux, voire erronés.**

- **Idée fausse n°1 : « les normes sont des contraintes inutiles »**

Le premier postulat de ce récit est que **les normes seraient une source de contraintes non justifiées**. Lors des nombreuses auditions et contributions du monde économique sur le sujet, les normes sont systématiquement présentées comme une « charge », « pesantes » et « inutiles ». Elles semblent avoir été créées dans le seul but de contrarier l'activité économique.

Tout d'abord, il importe **de différencier les formalités administratives des normes encadrant une activité**. Bien sûr, les réformes visant à simplifier ces formalités, par exemple à faire en sorte qu'il ne soit pas nécessaire de fournir plusieurs fois les mêmes informations à différentes administrations, sont les bienvenues. Mais l'argument de ces « lourdeurs administratives » unanimement craintes est bien souvent utilisé pour remettre en cause des normes de fond et non de forme. Par exemple, lors d'une [communication commune](#) en janvier 2025, l'association représentant les plus grandes entreprises françaises, l'Afep, et son équivalent allemand, ont déclaré que « la priorité doit être la réduction de la bureaucratie ». Cependant, les textes dont ces organismes demandent la révision ne portent pas sur des procédures, sur de la « bureaucratie », mais bel et bien sur des normes de fond visant à orienter l'économie européenne vers la transition écologique (directive sur les émissions industrielles, règlement emballages, directive sur les plastiques à usage unique, directive sur les allégations écologiques, directive sur le droit à la réparation, etc.).

Il importe donc de rappeler que les règles de droit sont édictées dans le but premier de protéger **l'intérêt général**, notamment la santé des citoyen·nes et leur environnement. Elles poursuivent donc une utilité sociale forte et nécessaire, face aux conséquences potentielles des activités économiques non régulées. Alors que le constat de la dégradation des ressources et des milieux naturels est quasi-unanimement partagé, **imposer au monde économique de limiter les effets destructeurs pour la société de ses activités est une nécessité**, notamment en matière de santé environnementale et de protection du bien commun.

De plus, les normes environnementales constituent un outil indispensable de l'action publique : elles permettent **d'orienter les comportements** en favorisant ceux qui sont bénéfiques et en pénalisant ceux qui portent atteinte à l'environnement, et donc à l'intérêt général.

Par ailleurs, **leurs bénéfiques pour l'ensemble de la société ne sont jamais mesurés ni pris en compte**. Récemment encore, le rapport Draghi présente les législations environnementales comme de coûteuses « barrières » aux investissements, sans mettre en balance le coût de la pollution pour la société. **Le coût de l'inaction, notamment, n'est jamais intégré au calcul économique**. Pourtant, les dégâts climatiques entraînent des conséquences financières considérables : par exemple, la tempête Xynthia a causé la mort de 47 personnes en Vendée dont 29 dans la seule commune de La Faute-sur-Mer, ainsi que d'importants dégâts matériels. Les terribles inondations dans la région de Valence ont entraîné la mort de 226 personnes. Le gouvernement régional estime leur impact économique à 22 milliards d'euros, et le coût de la reconstruction à 31,4 milliards.

Pourtant, de nombreux organismes, qu'on ne peut soupçonner de radicalité écologique, s'accordent sur le sujet. Un [rapport](#) de la **Direction Générale du Trésor**, publié en janvier 2025, admet que « la transition bas-carbone représente un coût macroéconomique modéré et transitoire, et celui-ci reste très inférieur à celui de l'inaction climatique. » Une note de **l'INSEE** parue le même mois souligne que différer la transition ne fait qu'augmenter son coût et la rend « plus difficile ».

Les normes sont donc bel et bien utiles pour nous protéger et pour protéger l'activité économique. Leur suppression ont un coût caché pour l'ensemble de la société.

- **Idée fausse n°2 : « les normes nuisent à la compétitivité des entreprises »**

Le deuxième postulat sous-jacent à ce narratif est que les normes, en particulier environnementales, seraient à l'origine de retard et d'un manque de compétitivité pour les entreprises françaises sur les marchés mondiaux. Ce postulat est invalidé notamment par un rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement et du Développement Durable (IGEDD) de 2021². Ce rapport souligne **que la durée des procédures n'est pas la cause déterminante des délais de mise en œuvre des projets**. Ceux-ci résultent davantage des difficultés rencontrées pour réunir les financements en temps voulu, ainsi que du temps nécessaire à la maturation des projets.

Avec son droit de l'environnement actuel, la France est la plus attractive selon le baromètre d'[Ernst & Young](#) : avec ses 1194 projets d'investissements étrangers en 2023, la France a conservé la première place du classement européen pour la cinquième année consécutive, devant le Royaume-Uni et l'Allemagne. Cela montre bien que notre législation environnementale n'est pas un facteur de non-attractivité. Au contraire, elle pourrait même constituer un atout !

La Banque centrale européenne, dans son rapport de septembre 2023 sur les deuxièmes stress-tests climatiques³ qu'elle a menés, alerte : « **Ne pas accélérer la transition écologique entraîne une baisse de la rentabilité des entreprises et du pouvoir d'achat des ménages, tout en augmentant le risque de crédit pour les banques** ». Ce constat démontre que la réglementation environnementale n'est pas un frein économique, mais au contraire un levier d'efficacité et de stabilité.

² <https://www.vie-publique.fr/rapport/282226-modernisation-de-participation-du-public-et-procedures-environnementales>

³ Exercice d'évaluation des impacts potentiels des changements climatiques

- **Idée fausse n°3 : « une politique efficace est une politique qui rapporte de l'argent »**

Le troisième postulat repose sur l'idée qu'une politique ne serait efficace que si elle contribue à créer de la valeur économique. La focalisation sur le PIB comme unique indicateur de l'efficacité des politiques publiques montre combien cette idée est ancrée chez les dirigeants. Les analyses économiques tendent à accorder plus de poids aux déclarations des entreprises en matière de coûts (faciles à quantifier), plutôt qu'aux bénéfices sociaux et environnementaux, pourtant cruciaux pour la société, mais plus difficiles, voire impossibles, à mesurer précisément.

Le fait que cette activité soit potentiellement polluante, qu'elle puisse contribuer au dérèglement climatique, à l'effondrement de la biodiversité qui nuisent à tous et toutes ou impacter la santé des populations et engendrer un coût social important, n'est pas intégré.

Pourtant, de nombreux travaux ont abouti à l'identification d'autres indicateurs de richesse et de développement plus pertinents. [Une loi votée en 2015](#) prévoit que le Gouvernement remette tous les ans au Parlement un rapport présentant l'évolution « *de nouveaux indicateurs de richesse, tels que des indicateurs d'inégalités, de qualité de vie et de développement durable* ». Elle n'est à ce jour pas mise en œuvre. Dans un récent [rapport](#) au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, M. De Schutter, Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'Homme, démontre comment l'approche dominante de la lutte contre la pauvreté amène la destruction de l'environnement et conduit à la montée des inégalités. Il exhorte les gouvernements et les organisations internationales à changer de cap, en abandonnant l'utilisation du produit intérieur brut (PIB) comme indicateur de progrès et en donnant la priorité aux droits humains et au bien-être dans leurs décisions économiques.

- **Idée fausse n°4 : « demander son avis au public fait perdre du temps »**

Les processus de participation du public ont été particulièrement attaqués par les réformes de « simplification » ces dernières années. **Présentées comme une perte de temps** et une contrainte imposée aux acteurs économiques, ces procédures sont accusées de nuire à l'attractivité de la France. Chaque réforme de simplification annonce avoir comme objectif de réduire les délais des procédures de participation, pour « aller plus vite » (la loi « ASAP » reprenait ainsi symboliquement l'acronyme anglais « *As Soon As Possible* »).

C'est prendre comme seule mesure de l'efficacité et de la pertinence de ces procédures le temps qu'elles prennent, **sans intégrer ce qu'elles peuvent faire gagner au projet et à la population en termes qualitatifs**. Le rapport précité de l'IGEDD le résume bien :

« L'efficacité de la participation devrait se mesurer à l'aune de la qualité des projets, de leur empreinte écologique et de la réduction des conflits et non à celle des délais. D'ailleurs, en Allemagne, les délais des procédures sont en moyenne plus longs qu'en France. »

Un projet partagé est un projet qui rencontrera moins d'obstacles, notamment devant les juridictions. La participation du public est donc un facteur clé de succès en termes de délai de réalisation d'un projet : non seulement elle en améliore l'acceptabilité mais de surcroît elle renforce sa sécurité juridique à double titre, en réduisant le risque de recours et en permettant d'écartier les griefs fondés sur une application incomplète du droit, constitutionnellement protégé et largement imposé par le droit conventionnel (de l'Union européenne à la Convention d'Aarhus) à la participation du public.

En outre, les textes tels que la convention d'Aarhus sur la participation du public s'imposent à de nombreux pays européens ; leur application en France ne crée donc pas de concurrence déloyale avec les autres États membres de l'Union Européenne.

Quid du principe de non-régression du droit de l'environnement ?

Il peut paraître paradoxal d'affirmer que le droit de l'environnement a régressé, alors que depuis une loi de 2016, le code de l'environnement a été enrichi d'un « principe de non-régression du droit de l'environnement ». Il convient donc de souligner les importantes limites de ce principe, qui le rendent largement inopérant. Tout d'abord, ce principe étant de nature législative, conformément à la hiérarchie des normes, **il ne s'impose pas aux autres lois**. Il ne s'applique qu'aux normes inférieures à la loi dans cette hiérarchie des normes, et donc essentiellement aux normes réglementaires (décrets et arrêtés). Le législateur reste libre de modifier ce qu'un précédent législateur a établi. Il peut donc prévoir des exceptions à ce principe qu'il a lui-même établi. C'est pourquoi la majorité des régressions importantes du droit de l'environnement ont été l'œuvre de la loi depuis 2016.

Même en matière réglementaire, le Gouvernement s'offre parfois la possibilité de déroger à ce principe. Par exemple, il prévoit dans son projet de loi d'orientation de l'agriculture que « Le principe de non-régression ne s'oppose pas, en ce qui concerne les chiens de protection de troupeau, à la modification de la nomenclature. ». Il invite ainsi les parlementaires à lui accorder un blanc-seing pour violer le principe de non-régression, en s'épargnant le risque que cela lui soit reproché devant les tribunaux. Le Conseil d'État, dans son avis sur ce texte, lui conteste ce droit et propose de supprimer ces dispositions (mais aucune jurisprudence officielle à ce jour).

Par ailleurs **ce principe ne s'applique aux dispositions réglementaires que si elles sont contestées en justice**. Les gouvernements affirment tous sans exception que leurs réformes ne sont pas des régressions, et il faut souvent que les associations aillent devant les tribunaux pour faire reconnaître ce qu'il en est. Elles seules disposent des moyens, de l'expertise, et peuvent être reconnues recevables pour porter ce type de contentieux. Mais leurs ressources sont limitées, de sorte que plusieurs dispositions régressives passent entre les mailles du filet et restent applicables malgré leur illégalité supposée au regard de ce principe.

Enfin, **ce principe ne s'applique qu'aux règles de fond, et non aux règles de procédure** (telles que la nature de la participation du public, les délais de recours, etc.), ce qui limite encore fortement la portée de ce principe

10 régressions majeures

Le droit de l'environnement couvre de très nombreux sujets, car l'environnement touche de nombreux aspects de nos vies (alimentation, transports, logement, etc.).

Comme précisé plus haut, des progrès ont été réalisés ces dernières années sur certains sujets sectoriels, mais aussi des régressions ou des tentatives de régression. L'objet du présent document n'est pas de dresser un bilan exhaustif des régressions touchant l'ensemble des réglementations environnementales des dernières années, mais de se concentrer sur le droit de la protection de la nature et le droit de la lutte contre les activités polluantes.

Quelques définitions et éléments de contexte

Régression du droit de l'environnement : dans le cadre de ce rapport nous appelons régression du droit de l'environnement toute modification des règles juridiques ayant pour effet d'altérer soit le niveau de protection de l'environnement acquis, soit l'effectivité ou l'efficacité du droit, ou la sauvegarde des droits et libertés fondamentales qui y sont liés.

Les installations, projets et activités « ICPE » et « IOTA » : trois nomenclatures listent les différents types d'installations, de projets et d'activités ayant un impact sur l'environnement :

- **Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)** sont des installations susceptibles de générer des **impacts** (pollution de l'eau, de l'air, des sols, etc.), voire de présenter des **dangers** (incendie, explosion, etc.) **pour l'environnement, la santé et la sécurité publique**. Il y a aujourd'hui environ 500 000 ICPE en exploitation en France, dont 400 000 sont industrielles. Elles sont soumises à différents régimes juridiques d'autorisation, de contrôle et de sanction, selon le niveau de danger qu'elles présentent. La réglementation dédiée aux ICPE vise à **prévenir ces risques d'impacts sur l'environnement et la santé**.
- **Les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA)** sont les projets ayant des impacts ou présentant des dangers **pour le milieu aquatique et la ressource en eau** : prélèvements, rejets, impacts sur le milieu aquatique, le milieu marin, la sécurité publique, etc. Les ICPE doivent prévenir leurs impacts potentiels sur l'eau et les milieux aquatiques. La nomenclature IOTA liste toutes les installations, travaux, ouvrages, non industriels, pouvant générer de tels impacts (comme des travaux en zone humide ou touchant un cours d'eau).
- Les travaux de recherche et d'exploitation des substances **minières**.

L'évaluation environnementale : les projets présentant les risques les plus importants pour l'environnement ou la santé et les documents de planification et programmes de travaux (« plans et programmes ») qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine doivent faire l'objet **d'une évaluation environnementale**. Il s'agit d'une obligation découlant du droit européen (Directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 et Directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011). Certains projets doivent systématiquement faire l'objet d'une évaluation environnementale, d'autres en sont exonérés, et enfin certains y sont soumis « au cas par cas ». Une **nomenclature** définit la catégorie à laquelle chaque projet appartient.

L'évaluation environnementale est un processus d'amélioration continue permettant au décideur public d'autoriser sous condition ou d'interdire le projet. Il permet également au

porteur de projet ou de plan de mieux intégrer l'environnement dans son élaboration. L'évaluation environnementale est constituée de :

- Un document présentant **les incidences sur l'environnement et la santé humaine** (étude d'impact pour les projets, rapport sur les incidences environnementales pour les plans et programmes) rédigé par le maître d'ouvrage du projet ou la personne responsable du plan ou programme. C'est un document scientifique et technique où sont évaluées les conséquences environnementales et sanitaires, et qui propose les mesures pour les éviter, les réduire, et en dernier lieu les compenser (séquence ERC). Ces mesures proposées, enrichies par le processus de participation du public et d'instruction, se transformeront en prescriptions techniques de l'autorisation si elle est délivrée, c'est-à-dire en obligations qui seront contrôlées et dont le non-respect pourra être pénalement sanctionné.
- La réalisation d'un certain nombre de **consultations** : il s'agit notamment de la consultation d'une autorité indépendante, **l'Autorité Environnementale**, qui rend un avis sur le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, vérifiant ainsi que le porteur de projet l'a fait de manière satisfaisante, condition de la crédibilité de ce processus ; de la consultation des **collectivités territoriales** concernées ; et de la **consultation du public** (en particulier les riverain-es, les associations environnementales, mais aussi les concurrents éventuels, et tout citoyen et citoyenne qui veut se prononcer, sans devoir justifier d'un intérêt direct).
- **L'instruction** par l'autorité décisionnaire : l'examen des informations contenues dans le rapport d'évaluation, à la lumière des avis reçus dans le cadre des consultations. À l'issue de cet examen, l'autorité décisionnaire (le-la préfet-e le plus souvent pour les projets) prendra la décision d'autoriser sous condition le projet, ou de le refuser. Cette décision est susceptible de recours devant les tribunaux administratifs.

1. Toujours moins d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale est une étape essentielle d'un projet. En effet, du fait de la crise écologique en cours, nous avons besoin d'une méthode permettant de choisir le projet répondant aux besoins collectifs avec le moindre impact environnemental. Selon le président de l'Autorité Environnementale, « L'évaluation environnementale est une « démarche qui [oblige] à se poser quelques questions avant d'être dans l'impasse ».

• La création du régime de l'enregistrement pour les ICPE

Jusqu'en 2009, il existait deux types d'ICPE :

› **Celles soumises à déclaration** : le porteur de projet doit simplement remplir un dossier en ligne. En l'absence de réponse de l'administration sous 15 jours, il peut commencer son activité, en respectant les prescriptions générales propres à ce secteur d'activité.

› **Celles soumises à autorisation**, pour les installations présentant les risques et les impacts les plus importants : l'exploitant doit faire une demande d'autorisation environnementale comportant des **études approfondies**, notamment une étude de dangers pour évaluer les risques technologiques et une étude d'incidence ou une étude d'impact, en vue de réduire les nuisances environnementales et les risques de pollutions associées. L'instruction du dossier doit permettre de démontrer la compatibilité des risques résiduels avec la réglementation. Cette

décision peut, selon les cas, être soumise à une évaluation environnementale, et donc **donner lieu à une enquête publique**. Le porteur de projet doit attendre la décision d'autorisation de l'administration pour commencer son activité.

La [Loi de 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés](#), puis l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009, et le décret n° 2010-368 du 13 avril 2010, comportent une importante régression. Pour certaines installations standardisées (stations-service, entrepôts, filière avicole, etc.), dont on considère que les risques sont connus et peuvent être encadrés par des prescriptions génériques définies par secteur d'activité, **un nouveau régime, celui de l'enregistrement, a été créé**.

Au préalable de l'exploitation, le pétitionnaire doit déposer un dossier de demande d'enregistrement. La consultation du public est réduite à une simple consultation sur internet. Le-la préfet-e peut alors décider de prendre un arrêté d'enregistrement, sans autre procédure. L'exploitant doit alors respecter les prescriptions réglementaires édictées par l'arrêté ministériel du secteur d'activités. Le-la préfet-e peut aussi décider d'aménager les prescriptions générales applicables si nécessaire. Dans ce cas, le-la préfet-e en informe l'exploitant et doit consulter le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST). Il peut aussi décider de passer dans le régime de l'autorisation. Néanmoins, il ne prend ces décisions que très rarement. Ce faisant, il fragilise considérablement ses décisions : les nombreuses annulations d'arrêtés d'enregistrement d'installations agricoles qui auraient dû faire l'objet d'une évaluation environnementale en témoignent.

Nombre de cas dans lesquels un-e préfet-e a utilisé la possibilité de faire basculer un projet de l'enregistrement à l'autorisation (chiffres obtenus par FNE auprès du Ministère de la Transition écologique)⁴ :

Année	Auvergne-Rhône-Alpes		Bourgogne-Franche-Comté		Bretagne		Centre-Val-de-Loire		Corse		Grand Est		Guadeloupe		Guyane		Hauts-de-France		Île-de-France		Martinique		Mayotte		Normandie		Nouvelle-Aquitaine		Occitanie		Pays de la Loire		Provence-Alpes-Côte d'Azur		Réunion		TOTAL par année	
	SUBS	SFC	BR	CVL	CORS	GE	GU	GUY	HDF	IDF	MAR	MAY	NOR	NA	OCC	PAY	PAC	REU																				
2009	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
2010	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
2011	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
2012	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1			
2013	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1		
2014	0	0	2	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2		
2015	2	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2016	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2017	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2018	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2019	1	0	1	1	0	4	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2020	1	2	1	1	0	1	0	0	4	2	0	0	2	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2021	1	4	1	0	0	3	0	0	2	2	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2022	1	0	2	1	1	2	0	0	2	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2023	1	1	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL par région	8	7	15	4	1	12	0	0	18	8	0	0	8	0	8	18	4	4	7	18	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	139

Le régime de l'enregistrement peut donc dispenser d'évaluation environnementale, d'enquête publique et de consultation du CODERST.

Depuis, de très nombreux décrets ont été pris afin de faire basculer des activités du régime de l'autorisation à celui de l'enregistrement. **Entre 2009 et 2024, il y a eu pas moins de 44 modifications de la nomenclature ICPE⁵**. Par exemple, des installations de mise en œuvre de produits explosifs à des fins industrielles, de remplissage, de stockage ou de distribution de gaz

⁴ Les données sont extraites par année et par région (de gauche à droite : Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Centre-Val-de-Loire, Corse, Grand Est, Guadeloupe, Guyane, Hauts-de-France, Île-de-France, Martinique, Mayotte, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Réunion).

⁵ Source : <https://aida.ineris.fr/thematiques/textes-modificateurs-nomenclature-icpe>



ou autres matériaux combustibles, d'utilisation ou de stockage de substances radioactives, des activités d'élevage, des abattoirs, de différentes industries agroalimentaires, ou encore de la fabrication de détergents... D'autres activités ont basculé vers la déclaration. **Il devient en conséquence très difficile pour un porteur de projets d'anticiper sous quel régime se placera son activité.**

En 2022, parmi 500 000 installations classées, plus de 90 % ne sont que déclarées. Le tableau ci-dessous illustre la progression constante du nombre d'ICPE simplement soumises à enregistrement.

Tableau n° 1 : Évolution 2010-2021 du nombre d'ICPE par régime (hors déclarations)

Régime ICPE	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Autorisation	29458	28691	27952	26962	25242	24412	23752	23236	22597	21860	21243	20848
<i>dont Seveso</i>	<i>1210</i>	<i>1111</i>	<i>1173</i>	<i>1205</i>	<i>1224</i>	<i>1242</i>	<i>1301</i>	<i>1305</i>	<i>1312</i>	<i>1313</i>	<i>1317</i>	<i>1314</i>
<i>Seveso seuil haut¹</i>	<i>686</i>	<i>610</i>	<i>622</i>	<i>657</i>	<i>668</i>	<i>683</i>	<i>708</i>	<i>709</i>	<i>705</i>	<i>697</i>	<i>693</i>	<i>689</i>
<i>Seveso seuil bas</i>	<i>524</i>	<i>501</i>	<i>551</i>	<i>548</i>	<i>556</i>	<i>559</i>	<i>593</i>	<i>596</i>	<i>607</i>	<i>616</i>	<i>624</i>	<i>625</i>
<i>Directive IED</i>	<i>3310</i>	<i>3430</i>	<i>3289</i>	<i>3489</i>	<i>3847</i>	<i>3421</i>	<i>3466</i>	<i>3496</i>	<i>3508</i>	<i>3517</i>	<i>3502</i>	<i>3495</i>
Enregistrement	0	0	0	0	4024	5258	5921	6364	6968	7721	8406	8993

Source : Cour des comptes d'après DGPR

En conséquence, de moins en moins de projets font l'objet d'une évaluation environnementale, donc d'une étude d'impact et d'une consultation du public. Cela prive les citoyen·nes d'une information réelle et des mécanismes de démocratie environnementale. Cela conduit à des conflits locaux plus durs et à une mauvaise intégration locale des projets, ce qui est regrettable pour tous les acteurs.

En généralisant le régime de l'enregistrement et en élargissant celui de la déclaration, **l'État se désengage** de son devoir de contrôle préalable à l'installation de nouveaux sites. En effet, la déclaration ne fait pas l'objet d'une instruction, et l'enregistrement fait l'objet d'une instruction accélérée par les services préfectoraux.

FNE et ses associations membres luttent contre cette réduction du périmètre de l'évaluation environnementale en agissant devant les tribunaux (voir [ici](#) une liste de contentieux gagnés à ce sujet). Il existe plusieurs jurisprudences qui annulent des décisions préfectorales de soumettre un type d'ICPE au régime de l'enregistrement au regard des impacts environnementaux qui auraient dû faire l'objet d'une évaluation environnementale, permettant par exemple d'étudier la sensibilité du milieu en cause aux épandages de lisier d'une porcherie (exemples : TA Clermont-Ferrand, 15 septembre 2021, n°1901171 pour les porcheries ; TA Rennes, 5 octobre 2023, n°2101079 - Annulation arrêté enregistrement ICPE extension porcherie) ou encore en matière de méthanisation (Cour administrative d'appel de NANTES, 5^{ème} chambre, 1^{er} octobre 2024).

Pour ces affaires, étant donné que les tribunaux ont donné raison aux associations du mouvement FNE, ces dérogations permettant de s'exonérer d'évaluation environnementale n'ont fait que faire perdre du temps et de l'argent aux porteurs de projets.

Cependant, les associations ne disposent pas des moyens suffisants pour endiguer ce phénomène. Ce n'est, par ailleurs, pas leur rôle de réguler l'action de l'État.

- **Des exonérations d'évaluation environnementale pour certains types de projets**

Pour soutenir certains projets, le gouvernement, durant la présidence d'E. Macron, a décidé de ne plus prendre en compte leurs impacts environnementaux, ni même plus chercher à les connaître.

Comme souvent, cette politique d'exonération s'est mise en place de façon progressive. Elle est généralement limitée, dans un premier temps, à des cas très exceptionnels, souvent avec l'argument que le projet étant susceptible de contribuer à la transition écologique, le droit de l'environnement ne doit pas s'y opposer. En feignant d'ignorer que même des travaux de rénovation thermique d'une usine par exemple, peuvent avoir des impacts sur l'environnement. Le fait qu'ils contribuent à la transition écologique doit bien sûr peser dans la balance au moment d'autoriser ou non les travaux. Cependant, décider qu'il n'est pas nécessaire d'évaluer leurs impacts, ni de chercher à les éviter, les réduire ou les compenser, est une erreur. Pour prendre une décision pertinente, plusieurs éléments doivent être pris en considération : l'intérêt du projet pour la société, ses impacts environnementaux et sanitaires selon le site d'implantation et les techniques utilisées, ses impacts sociaux, son coût... Avec ces exonérations, seul le type d'activité est pris en compte.

Ainsi, la **loi APER de 2023 exonère d'évaluation environnementale certains projets considérés comme vertueux** : les ouvrages de raccordement des projets d'énergie renouvelable et les opérations de modifications d'installations industrielles ayant pour objectif le remplacement de combustibles fossiles pour la production d'énergie, l'amélioration de l'efficacité énergétique ou la diminution significative des émissions de gaz à effet de serre. Un **exemple d'application concrète** : un décret du 29 août 2024 dispense d'évaluation environnementale la construction d'une ligne Très Haute Tension en Normandie. Cette ligne de 55 km, appelée « Les boucles de la Seine », va pourtant frôler la réserve naturelle nationale de l'estuaire de la Seine et traverser en bordure le Marais Vernier en longeant sa réserve naturelle. Une évaluation aurait pu minimiser les impacts sur ces zones humides d'une extrême richesse biologique, en partie classée en zones RAMSAR (c'est-à-dire protégée par la convention sur les zones humides) et indispensable au fonctionnement écologique de l'estuaire de la Seine.

La loi Industrie verte étend cette possibilité aux projets de raccordements des installations d'un projet industriel qualifié de projet d'intérêt national majeur pour la transition écologique ou la souveraineté nationale. Cette définition étant floue, de nombreux projets pourraient voir le jour sans que leurs impacts soient évalués.

Initialement proposé comme une permission temporaire, de deux ans, cette exonération a été prolongée pour deux années supplémentaires pour les ouvrages de raccordement par un [décret du 7 mars 2025](#).

Le projet de loi de simplification de la vie économique en cours d'examen au Parlement en mars 2025 s'est vu adjoindre un amendement **allongeant encore cette liste** aux projets qualifiés d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique, selon plusieurs conditions.

- **La création de la procédure d'examen au « cas par cas » pour faire baisser le nombre d'évaluation environnementale**

Auparavant, la nomenclature dressait la liste des projets et documents de planification (les « plans et programmes ») devant faire l'objet d'une évaluation environnementale. Par

défaut, les autres en étaient exonérés. La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite Grenelle II) a créé une nouvelle catégorie : les projets et documents de planification soumis à évaluation environnementale « au cas par cas ». C'est-à-dire que c'est l'autorité compétente qui décide si oui ou non ce projet en particulier nécessite une évaluation environnementale. Une nouvelle colonne a donc été ajoutée à la nomenclature qui définit aujourd'hui quels types de projets ou documents doivent faire systématiquement l'objet d'une évaluation environnementale et ceux qui peuvent en faire l'objet au cas par cas. Toutefois, cette approche est loin d'être satisfaisante.

L'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, ainsi que le décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 ont encore aggravé la situation. Ces textes renvoient en profondeur la nomenclature afin de réduire le nombre d'études d'impact à réaliser, **en augmentant le nombre de projets qui ne seront soumis à évaluation environnementale qu'à l'issue d'un examen « au cas par cas ».**

Ces textes **retirent notamment toutes les ICPE soumises à autorisation de la liste des projets devant faire l'objet d'une évaluation environnementale systématique**, sauf exceptions (installations relevant de la directive IED ou de la directive Seveso, les carrières, les parcs éoliens, les stockages de pétrole ou de produits chimiques d'une capacité supérieure à 200 000 tonnes ainsi que les installations de stockage géologique de CO₂, les usines intégrées de première fusion de la fonte et de l'acier, les installations d'élimination des déchets dangereux et les installations d'extraction et d'élimination de l'amiante).

D'autres décrets ont suivi, accélérant cette tendance. Dans le secteur agricole, particulièrement influencé par un lobbying actif, ces décrets sont particulièrement nombreux et permettent notamment de relever significativement les seuils. Par exemple, un [décret](#) paru le 11 juin 2024 exempte d'évaluation environnementale systématique les projets d'élevages intensifs de moins de 85 000 volailles, de moins de 3 000 porcs et de moins de 900 truies. Pourtant, près de 15 000 personnes ont réagi au projet de décret, hostiles à 99,87 %, selon la [synthèse](#) de la consultation publique. **Cela conduit à favoriser un certain type d'agriculture, l'agriculture intensive, qui a de graves conséquences sur l'environnement.**

De plus, cet ajout d'une nouvelle catégorie dans la nomenclature est **loin d'être simplificatrice** : auparavant, en se référant aux seuils, un porteur de projet savait avec certitude si son projet devait ou non faire l'objet d'une évaluation environnementale. Maintenant, il n'a plus forcément de certitudes car cela dépend de la situation. Par ailleurs, pour l'élevage de porcs par exemple, les nomenclatures ICPE et évaluation environnementale étaient auparavant alignées sur les mêmes seuils, pour plus de simplicité. Ces dérogations ont mis fin à cet alignement, complexifiant l'articulation de ces réglementations. De plus, c'est un motif supplémentaire susceptible de faire l'objet d'un recours sur la décision finale, et donc un aléa supplémentaire pour le porteur de projet.

- **La question de la personne en charge de décider si une évaluation environnementale est nécessaire**

Ce basculement vers le régime du cas par cas pose d'autant plus problème que la personne chargée de décider si une évaluation environnementale doit être réalisée n'est pas impartiale. À tout le moins, elle ne présente pas les garanties d'impartialité apparente qu'impose le droit de l'Union européenne.

En effet, toujours sous prétexte de « simplifier », la loi ESSOC a transféré cette compétence de l'Autorité Environnementale au préfet-e pour un certain nombre de cas. La loi Energie-Climat de 2019 et son décret d'application du 3 juillet 2020 généralisent ce cas de figure.

Cela aboutit à une situation très complexe. Tout d'abord, pour chaque projet relevant du « cas par cas », il faut commencer par identifier quelle est l'autorité compétente pour déterminer si l'évaluation environnementale est nécessaire. Elle diffère en fonction des législations concernées. L'examen au cas par cas des projets relève selon les cas du ministre chargé de l'Environnement, de l'Autorité Environnementale, des préfet-es de région ou « des autorités désignées par l'article L. 512-7-2 chargées de l'examen au cas par cas pour les catégories de projets qu'elles mentionnent ».

En moyenne ces sept dernières années, **les préfet-es ont décidé que les projets concernés devaient faire l'objet d'une évaluation environnementale dans seulement 12 % des cas⁶. Il s'agit donc clairement d'une régression pour l'environnement et la santé humaine puisque les impacts ont moins de chances d'être évalués lorsque le-la préfet-e est décisionnaire.**

De plus, les autorités à consulter sont désormais multiples pour un même projet : une pour l'examen au « cas par cas », une pour apprécier la qualité de l'évaluation environnementale, et, dans certains cas, une troisième en cas de modification d'un projet existant, voire une quatrième lorsque le projet nécessite l'évolution d'un plan.

Résultat de cette « simplification » : une complexification de la situation, tant pour les porteurs de projets que pour l'administration, qui doivent chacun identifier, pour chaque situation et chaque type de projet, l'autorité compétente en matière environnementale à chaque stade de la procédure.

Conséquence de ce manque de lisibilité (ou concrétisation de l'objectif réel de ces réformes), le droit est mal appliqué. Par exemple, dans un rapport sur les ICPE agricoles, la Cour des comptes le constate :

« L'examen « au cas par cas » des dossiers relatifs aux installations agricoles autorisées et enregistrées n'est que rarement mis en œuvre. En Bretagne, 80 % des installations agricoles autorisées et 86 % des installations enregistrées en 2017 (hors rubriques 2101-bovins, et 3660-élevages intensifs porcs et volailles) n'ont ainsi fait l'objet d'aucune évaluation environnementale. Ce constat apparaît surprenant alors même que les critères d'appréciation fixés pour l'examen au cas par cas des dossiers relevant du régime d'enregistrement prévoient explicitement « le cumul de l'impact [de l'installation concernée] avec celui d'autres projets existants et/ou approuvés » et que cette région :

- est caractérisée par une forte densité d'élevages (cf. 1.3.2.1) ;
- présente des teneurs élevées en nitrates dans les eaux de surface comme dans les eaux souterraines ;
- doit faire face à des épisodes de prolifération d'algues vertes néfastes à la biodiversité marine et présentant des risques pour la santé publique. En réalité, aucun des bassins versants concernés par les algues vertes n'a été considéré comme une « zone sensible sur le plan environnemental », ce qui aurait permis d'éviter la bascule des élevages établis dans ces bassins versants dans un régime d'enregistrement. »

Cela illustre que **dans les faits**, le « cas par cas » **permet au corps préfectoral de contourner le cadre juridique**. En Bretagne, c'est l'ensemble des élevages porcins qui devrait faire l'objet d'une

⁶ Source : données du ministère de l'Écologie obtenues par FNE

évaluation environnementale, étant donné les excédents de nitrates et leurs impacts, et non au mieux 20 % d'entre eux.

Notre mouvement a souligné le système incompréhensible qui existe aujourd'hui, rendant impossible dans bien des cas de savoir qui est l'autorité environnementale, ainsi que la violation continue du droit européen. En février 2021, la Commission européenne a renforcé sa mise en demeure de la France en émettant un avis motivé relatif au problème d'indépendance de l'autorité environnementale et du nombre trop important d'exemptions existantes concernant l'évaluation environnementale. **Cette procédure contentieuse est toujours en cours, et la France devra encore modifier sa réglementation si elle veut éviter des amendes européennes. Cette situation crée donc une insécurité juridique.**

Un exemple de conséquence concrète : suite à la généralisation du cas par cas, les modifications sur un site Seveso ne font plus systématiquement l'objet d'une évaluation environnementale. Par deux fois, **la société Lubrizol** a demandé à augmenter la quantité de substances dangereuses stockées. Et par deux fois, le-la préfet·e a estimé que la société pouvait le faire sans évaluation environnementale. Il en a résulté qu'au moment de l'accident, il n'y avait aucune certitude sur les produits réellement stockés.

Pour réellement simplifier le dispositif, FNE propose qu'une seule autorité environnementale détienne la compétence de décider dans les situations où l'évaluation environnementale relève du cas par cas autour, autorité environnementale disposant d'une autonomie par rapport à l'autorité décisionnaire.

- **La création d'une « clause-filet » : une avancée maintes fois freinée et surtout non mobilisée**

Quand la France a transposé les directives européennes prévoyant des évaluations environnementales via l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004, elle l'a fait de manière incomplète.

En effet, le système de nomenclature choisi par la France ne permet pas de couvrir tous les cas de figure de projets susceptibles de porter atteinte à l'environnement et devant, par conséquent, faire l'objet d'une évaluation environnementale. Pour déterminer si un projet doit ou non être soumis à une telle évaluation, cette nomenclature se base, pour certains projets, sur un système de seuils, qui sont très variables en fonction du type de projet : nombre de kilomètres pour les infrastructures de transport, nombre de mètres cubes d'eau pour les captages, nombre d'hectares pour les exploitations minières... Or, un projet défini comme « petit » en fonction de ces seuils peut en réalité avoir des impacts, parfois graves, sur l'environnement et la santé humaine. Par exemple, une exploitation minière peut faire moins de 25 hectares et donc ne pas être soumise à évaluation environnementale, alors même qu'elle utilise des méthodes d'exploitation et des substances extrêmement nocives, comme le cyanure. Surtout, la nomenclature ne tient aucunement compte de la sensibilité environnementale du lieu d'implantation d'un projet donné, alors qu'un « petit » projet envisagé dans un secteur sensible est susceptible d'avoir un impact environnemental plus fort qu'un projet plus important mené dans un secteur de moindre sensibilité.

La directive européenne prévoit pourtant que tous les projets qui ont une incidence notable sur l'environnement doivent être soumis à une évaluation.

France Nature Environnement a dû se battre devant les tribunaux et mener plusieurs contentieux afin de faire reconnaître que les critères de seuils fixés n'avaient pas toujours de lien

avec l'impact environnemental, et d'obtenir la mise en place d'une « clause-filet ». Ce dispositif permet de prévoir qu'un projet soit soumis à évaluation environnementale même s'il ne figure pas dans la liste des projets devant y être soumis, si on estime qu'il risque d'avoir des impacts importants sur l'environnement ou la santé humaine.

Le gouvernement a créé un tel dispositif de « clause-filet » dans l'ordonnance de 2016, mais uniquement pour les plans et programmes.

Forcé de nouveau par une décision du Conseil d'État du 15 avril 2021, le Gouvernement a étendu cette clause aux projets, par décret du 25 mars 2022. Mais là encore, le lobbying est tel que la transposition n'est toujours pas satisfaisante, ne s'appliquant qu'aux seuls projets soumis à autorisation ou déclaration. Il faudra encore une action en justice de FNE et un [arrêt du Conseil d'État n° 465921 du 4 octobre 2023](#) pour l'étendre aux projets hors nomenclature.

Aujourd'hui encore, elle ne peut être utilisée qu'à l'initiative de l'autorité compétente ou du maître d'ouvrage. Un tiers ne peut pas demander son application. L'Autorité environnementale avait relevé dans son [avis de février 2022](#) que la **question de « l'objectivité de l'autorité chargée de la mise en œuvre de la « clause filet » pouvait se poser**, car « cette autorité est confrontée à l'injonction d'accélérer les procédures et de réduire les délais ». Elle souligne que ce manque possible d'objectivité est d'autant plus problématique du fait du « manque **de transparence du dispositif** », la procédure de mise en œuvre de la « clause filet » n'ayant aucun caractère public.

Malheureusement, la « clause-filet » reste donc, à ce jour, un dispositif si complexe et si méconnu qu'il n'est pas appliqué (elle n'a été activée qu'une seule fois en 2022). Ici, le lobbying en faveur de la simplification a empêché une transposition efficace du droit européen et a abouti à des refontes multiples du dispositif donc à un droit instable et peu lisible.

- **Une avancée partielle obtenue de haute lutte par FNE : une vérification de la qualité de l'étude d'impact par une autorité indépendante**

En droit européen, et donc en France, une autorité indépendante, l'Autorité Environnementale (AE), doit donner un avis critique sur l'étude d'impact et la demande d'autorisation. En effet, comme les études d'impact sont menées sous la seule responsabilité des porteurs de projets, il est nécessaire de s'assurer qu'elles ne sont pas biaisées. Une étude d'impact sérieuse et honnête est indispensable, notamment pour s'assurer que des options alternatives ont été envisagées, évaluer les raisons pour lesquelles le maître d'ouvrage ne les a pas retenues, et surtout mettre en œuvre correctement la séquence « éviter, réduire, compenser ».

Initialement, dans 80 % des plans et programmes, cette mission était confiée à des préfet-es de département ou de région, dont les missions étaient alors contradictoires. La même autorité devait trop souvent réaliser une analyse critique en fonction des enjeux environnementaux, puis décider d'autoriser ou non un projet en tenant compte des aspects économiques et sociaux. L'économie pesait alors souvent plus lourd que la nature et la santé. Dans certains cas, comme pour les ouvrages de protection contre les risques naturels, le-la préfet-e de département ou le ministre possédait, en plus du rôle de décisionnaire et d'autorité environnementale, celui de maître d'ouvrage ou d'assistant au maître d'ouvrage. L'État pouvait donc tout à la fois proposer un projet en tant que maître d'ouvrage, en faire l'analyse critique en tant qu'autorité environnementale et le valider en tant que décisionnaire. Comment croire à l'impartialité de son analyse environnementale ?

Le problème peut être illustré par le cas du [projet de contournement nord de Montpellier](#). Le-la préfet-e a rendu un avis en tant qu'autorité environnementale. Le Conseil d'État, saisi par les associations FNE, a considéré⁷ que cet avis ne répondait pas aux exigences d'indépendance fonctionnelle de son auteur. Suite à cette décision, c'est la MRAe Occitanie qui a été saisie. Son avis, rendu le 28 septembre 2021, était très différent de celui de 2014, tant par sa longueur (26 pages), que par sa mise en exergue de profondes lacunes dans l'étude d'impact. Il a été suivi d'une nouvelle procédure de participation du public. Cela illustre bien le temps qui peut être perdu en prenant le risque de confier au-la préfet-e le rôle d'Autorité environnementale.

France Nature Environnement a mené une longue bataille juridique pour que l'Autorité environnementale soit autonome des décideurs publics. En 2015, suite à une action contentieuse de FNE, la Commission européenne a rappelé à l'ordre la France pour cette confusion des genres.

Un [décret n°2016-519 du 28 avril 2016](#) a donc créé **les missions régionales d'autorité environnementale** (MRAe). Ces formations composées de membres permanents du Conseil général de l'environnement et du développement durable ([devenu l'IGEDD en 2022](#)) et de membres associés vont exercer la mission d'Autorité environnementale pour certains plans et projets. Mais cette avancée est à relativiser : avec ce décret, le Gouvernement ne répond pas à la totalité de la mise en demeure de la Commission, qui porte à la fois sur la désignation des Autorités environnementales, la tardiveté de la transcription et la liste des plans, manifestement incomplète, soumis à évaluation.

En 2017, c'est au tour du Conseil d'État, de nouveau saisi par FNE⁸, de censurer l'insuffisance du cadre français : il a en partie annulé les décrets concernés en soulignant que le-la préfet-e ne peut pas être l'Autorité environnementale dès lors qu'il existe un conflit d'intérêts, en raison de ses différentes missions sur le plan ou projet.

Il est désormais nécessaire de donner aux missions régionales de l'AE les moyens d'accomplir les missions qui leur ont été confiées. Par exemple, la MRAe en Bretagne avait déploré que pour l'exercice 2018, seuls 2 postes sur les 11 nécessaires aient été pourvus, la conduisant ainsi à émettre de nombreux avis tacites, donc sans véritable analyse des dossiers. En 2023, 55 % des avis rendus par la MRAe de Bourgogne-Franche-Comté étaient tacites, en partie du fait de l'impossibilité de produire un avis dans les délais impartis compte tenu des moyens humains disponibles⁹.

2. Régression sur l'enquête publique

Créée en 1983 par la loi dite Bouchardeau, l'enquête publique « environnementale » vise à assurer l'information et la participation du public, la prise en compte des intérêts des tiers, et à recueillir l'avis du public sur certaines décisions impactant l'environnement, afin d'éclairer la décision publique.

Selon un rapport de l'IGEDD de 2020, « L'enquête publique existe depuis 1810, elle fait partie des institutions démocratiques reconnues dont nos concitoyens ont besoin dans le contexte de

⁷ Arrêt du 9 juillet 2021

⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000036211336/>

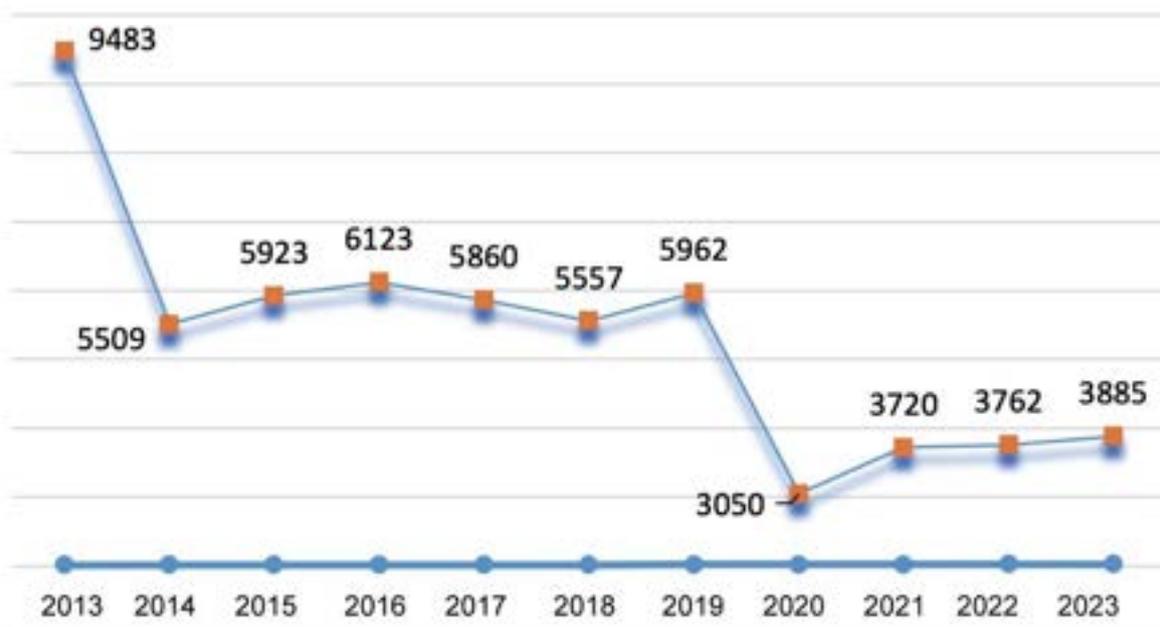
⁹ https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_activite_bfc_2023_vf_20240409.pdf

disparition des services publics et des interlocuteurs humains, notamment dans les territoires peu denses. ».

Pourtant, les dernières réformes ont tout fait pour en réduire le nombre et la qualité.

Tout d'abord, **la régression du périmètre de l'évaluation environnementale entraîne automatiquement la régression du périmètre de l'enquête publique**, puisque la seconde est un des éléments de la première. **Cela a donc conduit mécaniquement à une baisse importante du nombre d'enquêtes publiques.** C'est particulièrement perceptible après le début de la mise en œuvre du régime de l'enregistrement en 2013.

Evolution du nombre d'enquêtes publiques



Chiffres fournis par la Commission Nationale des Commissaires Enquêteurs

Mais l'enquête publique a fait l'objet d'autres régressions en tant que telles.

• La dématérialisation de l'enquête publique : une perte de qualité

Les dernières réformes visent à remplacer de plus en plus fréquemment les enquêtes publiques par de simples consultations électroniques (participation du public par voie électronique, dite « PPVE »). C'est le sens de la loi ELAN de 2018, de la Loi ESSOC de 2018 et de la Loi ASAP de 2020 : ces textes prévoient des cas de plus en plus nombreux dans lesquels les enquêtes publiques peuvent être remplacées par de simples consultations en ligne, parfois automatiquement, parfois sur décision du/de la préfet.e. De nouveau, les préfet-es ne saisissent que rarement cette possibilité de faire davantage participer le public quand ils peuvent l'éviter. Par exemple, en 2023, ils ne l'ont fait que 18 fois.

La qualité de ces deux types de consultation est pourtant loin d'être équivalente. **Les nouvelles technologies peuvent enrichir les méthodes de participation du public, mais ne peuvent pas remplacer des dispositifs tels que l'enquête publique.**

Tout d'abord, pour chaque enquête publique, un-e **commissaire enquêteur-riche** est nommé-e (ce qui n'est pas le cas pour la consultation électronique). Le dialogue concret avec un-e commissaire enquêteur-riche facilite l'accès à l'information pour des dossiers très techniques. Celle ou celui-ci peut répondre aux questions et organiser des échanges. Cela permet, par exemple à des personnes peu à l'aise avec l'écrit de formuler des observations orales, lesquelles seront reproduites sur le papier par le-la commissaire enquêteur-riche. De plus, des garanties d'indépendance et d'impartialité sont liées à la fonction de commissaire enquêteur-riche : il ou elle est inscrit-e sur une liste départementale après audition par une commission présidée par le-la président-e du tribunal administratif, est nommé-e pour chaque enquête publique par le-la président-e du tribunal administratif. Il ou elle doit rendre, au terme de l'enquête, deux documents : un rapport objectif sur le déroulement de l'enquête publique et un avis personnel et motivé. Les porteurs du projet soumis à enquête publique doivent répondre aux observations et réserves du-de la commissaire, organisant ainsi une forme de débat contradictoire avec le public.

Toutes ces garanties n'existent pas avec la PPVE. La faiblesse du cadre réglementaire des PPVE est flagrante : aucun contrôle des modalités d'affichage obligatoire, aucune vérification possible de la complétude du dossier, et les modalités techniques rendent impossible la production de pièces jointes utiles aux débats... À la fin de la procédure, c'est l'autorité en charge de donner l'autorisation du projet qui rédige « la synthèse des observations et propositions du public », sans les exigences d'indépendance et d'impartialité qui s'imposent aux commissaires enquêteur-rices. Aucune exigence particulière n'est prévue par la réglementation quant au contenu de cette synthèse, qui s'avère généralement brève et peu qualitative.

Pourtant, la démocratie, notamment locale a bien besoin d'être renforcée par une **implication directe dans un authentique dialogue**, avec des échanges directs entre les acteurs. Les confrontations directes de points de vue en présence des personnes qui les portent, en vue de la recherche d'un compromis d'intérêt général, sont **un processus indispensable de l'intelligence collective**. Les travaux en ateliers, les réunions publiques, les discussions en commissions, participent à l'acceptabilité des projets et sont à l'opposé des soliloques où se juxtaposent des expressions individuelles, et où le gestionnaire de la consultation en ligne arbitre les opinions sans avoir à s'en justifier, et peut même s'abstenir de rencontrer les principales organisations représentatives.

De plus, le mouvement de généralisation des PPVE feint d'ignorer la **fracture numérique** qui touche une large partie de la population, malgré les alertes de la CNDP¹⁰ et de la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs, qui soulignent qu'elle touche 12 % de la population. L'IGEDD a elle aussi demandé, dans un [rapport de 2020](#), de rétablir la dimension présenteielle de l'enquête publique.

Dans de telles conditions, la participation du public est donc beaucoup plus faible avec une PPVE. Le fait que, dans de plus en plus de cas, sous prétexte de simplifier, on remplace l'enquête publique par une consultation électronique, est donc bien une régression pour le droit des citoyen-nes de participer aux décisions impactant leur environnement.

- **Une nouvelle procédure de consultation au rabais avec la Loi Industrie verte**

La loi Industrie verte et son [décret d'application du 6 juillet 2024](#) créent une nouvelle procédure de consultation du public pour les autorisations environnementales. Le but avancé est de gagner

¹⁰ https://www.debatpublic.fr/sites/cndp.portail/files/documents/cnce_cndp_communication_202004.pdf

quelques mois pour instruire les autorisations environnementales des grands projets, en parallélisant leur phase d'examen et la consultation du public et des collectivités.

Cette nouvelle procédure est une excellente illustration d'**une « simplification » qui complexifie le droit en créant une nouvelle procédure**, le fait régresser d'un point de vue de la participation du public, et finalement est contre-productif. Le décret en lui-même fait 71 articles : ironique pour une « simplification » !

Dans cette procédure, la phase de consultation du public pourra débuter avant que l'Autorité environnementale ait rendu son avis sur la qualité de l'étude d'impact. Ce qui veut dire que les premier-es participant-es à l'enquête publique ne disposeront pour s'informer sur les conséquences du projet sur leur environnement que d'une étude d'impact produite par le porteur de projet, non vérifiée, donc potentiellement partielle et incomplète.

De plus, si l'Autorité environnementale rend finalement un avis très critique, suggérant une modification importante du projet, il y aura alors deux options. Soit le porteur de projet ignore l'avis de l'AE, prenant le risque fort d'un contentieux. Soit il modifie son projet, et doit alors refaire le travail d'évaluation déjà réalisés. Dans les deux cas, les délais seront plus probablement rallongés que raccourcis.

En outre, la création d'une nouvelle procédure rend le droit moins lisible pour les porteurs de projet, qui devront déterminer si leurs projets relèvent ou non de cette nouvelle catégorie, avec la fragilité juridique créée par une potentielle erreur d'appréciation.

Enfin, selon le rapport annuel de l'Autorité environnementale, la « compression des délais » va produire des pics d'activité pour l'Autorité environnementale nationale et les MRAe, alors que leurs conditions de travail sont déjà « très tendues ». « Faute de rapporteurs immédiatement disponibles ou en nombre suffisant, ou en raison d'un nombre trop important de dossiers arrivés sur certaines périodes, le délai de deux mois peut être matériellement impossible à respecter », est-il écrit. Il souligne que 15 % des avis rendus sont déjà tacites, c'est-à-dire « sans observation dans les délais », à cause d'un « manque de ressources flagrant ».

Le projet de loi supprimait même initialement la possibilité pour le-la juge de suspendre une décision prise sans la participation du public prévue ([L123-1-B C. Envi](#)). FNE a réussi à obtenir la suppression de cette régression.

Et de nouveau, les maigres garanties mises en avant au moment de la réforme sont rapidement détricotées par la suite : la [proposition de loi](#) visant à « lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur », adoptée au Sénat en janvier 2025, supprime déjà les réunions publiques obligatoires (elles pourront être remplacées par de simples permanences en mairie). La qualité du dialogue en sera amoindrie, puisque cela veut dire que les différentes parties prenantes n'auront plus l'occasion d'être réunies ensemble pour pouvoir débattre. De même, ce texte propose d'exonérer le porteur de projet de réponses aux observations du public dans le cadre de l'enquête publique. Cela va amoindrir l'efficacité de l'enquête publique et accroître la frustration des personnes s'y étant impliquées, donc, finalement, être contre-productif.

Avant même sa première mise en œuvre, cette nouvelle procédure de participation est déjà remise en cause et revue à la baisse.

Conclusion : de moins en moins d'enquêtes publiques, de plus en plus de cas de figure différents : les citoyen-nes et la lisibilité du droit sont les grands perdants des différentes réformes de l'enquête publique. Le processus d'enquête publique impose à l'autorité

décisionnaire de justifier de la prise en compte de l'avis du public et des autorités consultées, pour améliorer le projet et réduire ses impacts. Raboter ce dispositif risque donc d'aboutir à des projets plus impactants pour l'environnement et la population.

3. Concertation amont : des avancées en demi-teinte

Bien que nécessaire, l'enquête publique est souvent trop tardive dans le processus décisionnel. Elle ne permet bien souvent que de se prononcer sur les modalités du projet (comment, quelle taille...) mais pas sur son opportunité (faut-il ou non le faire ?) ou sur ses caractéristiques essentielles. Pour que la participation soit efficace, le public doit pouvoir intervenir en amont du processus décisionnel, quand plusieurs options et solutions sont encore possibles, y compris l'option de ne pas réaliser le projet (c'est d'ailleurs ce que prévoit l'article 6 de la Convention d'Aarhus, dont la France est signataire).

C'est pourquoi diverses réformes, notamment la loi Barnier de 1995 qui a créé la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) et l'ordonnance de 2016 post-Sivens, ont créé pour certains plans, programmes et projets des dispositifs de participation du public qui interviennent plus en amont dans le processus de décision : un débat public (obligatoire pour les plus gros projets, listés à [l'article R. 121-2 du code de l'environnement](#)) ou une concertation préalable (facultative, sur demande des porteurs de projet, plans et programmes). **C'est ce qu'on appelle la participation amont, qui porte sur l'opportunité du projet : « faut-il ou non le réaliser ? ».**

En 2016, une nouvelle possibilité a été ouverte : pour les grands projets d'aménagement et d'équipement de plus de 150 millions d'euros, 10 000 ressortissants de l'UE résidant en France, 10 parlementaires, une association de protection de l'environnement ou une collectivité territoriale peuvent saisir la CNDP. Par ailleurs, 60 parlementaires ou 500 000 citoyen·nes peuvent le faire sur un projet de réforme d'une politique publique.

Mais **ces réformes n'ont pas été assez loin**, se limitant à un faible nombre de projets et ne tirant pas pleinement les conséquences de cette nouvelle étape de participation. Tout d'abord, la participation « amont » dépend toujours principalement de seuils financiers déconnectés des enjeux et incidences environnementaux réels des projets. De plus, c'est aux préfet·es qu'il revient de décider de donner suite ou non à la demande de concertation préalable, alors qu'ils et elles ne sont pas toujours indépendant par rapport au projet. En conséquence, depuis la création de ce dispositif, il n'a été que très peu utilisé : la CNDP estime à moins d'une dizaine le nombre de saisines par des associations, des parlementaires ou de préfet·es à la suite de demandes de tiers¹¹. En outre, les concertations préalables volontaires sont peu utilisées car facultatives.

De plus, **ce dispositif n'est pas toujours correctement appliqué**. Par exemple, en janvier 2024, ignorant son obligation de saisine préalable de la CNDP, l'entreprise STMicroelectronics a déposé une demande d'autorisation environnementale pour son projet d'agrandissement. La préfecture avait commencé à analyser le dossier, et FNE a dû intervenir avec d'autres associations pour demander au·à la préfet·e de donner une suite à la demande de la CNDP d'être saisie, en ordonnant la suspension immédiate de l'instruction du dossier, et en demandant au porteur de projet de se

¹¹ Chiffres de la CNDP

mettre en conformité avec la réglementation en saisissant la CNDP. Sans la vigilance associative, il n'y aurait pas eu de débat.

Et rapidement, ces dispositifs de concertation en amont, déjà incomplets, ont été revus à la baisse.

La Loi ELAN de 2018, sous prétexte de simplifier de nouveau, **dispense certains projets de concertation préalable**. Le prétexte avancé est toujours d'accélérer les procédures. Pourtant, la durée moyenne des concertations est de 8,4 semaines pour un débat public, et de 7 semaines pour une concertation préalable¹². Des projets d'une telle ampleur, avec des budgets aussi conséquents, prennent généralement des années à émerger, notamment en raison de la difficulté à sécuriser des financements. Les quelques semaines de débats, qui peuvent se dérouler en parallèle des recherches de financement, ne sont donc pas significatives.

La Loi ASAP de 2020 **réduit encore le nombre de projets industriels concernés**, en revoyant à la hausse les seuils financiers des catégories de projets industriels pour lesquels la CNDP doit être saisie (uniquement ceux supérieurs à 600 millions d'euros, contre 300 millions auparavant) et les catégories de projets qui doivent être rendus publics par leurs maîtres d'ouvrages (uniquement ceux supérieurs à 300 millions d'euros, contre 150 millions auparavant). Après cette évolution, le nombre de projets soumis à la CNDP a baissé de 23 %.

Cette même loi a également **réduit le délai** dont disposent les citoyen-nes, associations ou collectivités pour solliciter une concertation préalable, le faisant passer de quatre à deux mois après la publication de l'intention de faire le projet dans un journal. Deux mois constituent une période très courte, d'autant que les citoyen-nes peuvent n'apprendre dans la presse l'existence du projet que plusieurs semaines après la publication initiale, surtout si celle-ci a été faite dans un journal peu diffusé. Cela ne leur laisse que très peu de temps pour s'organiser.

De plus, en décembre 2024, le Gouvernement Barnier a mis en consultation un décret visant à **supprimer l'obligation d'organiser un débat public pour tous les projets industriels**. Lors de la consultation publique, 4 173 contributions ont été envoyées, et une « *grande majorité exprime une opposition ferme* ». Seuls « *onze commentaires favorables au projet ont ainsi été recensés, dont celui de l'organisation professionnelle France Industrie* », précise la synthèse de cette consultation. Dans son avis, défavorable, sur ce décret, le Conseil d'État souligne qu'« Une telle réforme excède les compétences du pouvoir réglementaire et porterait atteinte au droit du public à participer aux décisions ayant une incidence sur l'environnement. ». Il « invite le gouvernement à explorer d'autres pistes, comme l'ajustement des seuils de saisine ou une réforme législative plus globale, et recommande une réflexion d'ensemble sur les procédures de participation du public ». Au lieu de suivre ce conseil, le Gouvernement a annoncé vouloir faire passer cette réforme dans le projet de loi simplification en cours d'examen à l'Assemblée nationale.

De nouveau, c'est une régression pour l'environnement, pour les citoyen-nes, et également une complexification pour les porteurs de projets. En effet, pour respecter le droit européen et la Convention d'Aarhus dont la France est signataire, ces derniers seront toujours tenus d'organiser une séquence de participation du public. Cette nouvelle modification les obligera à en déterminer seuls les modalités, avec le risque de contentieux qu'implique un tel manque de cadrage. De plus, l'absence de concertation amont accroît le risque d'opposition des citoyen-nes donc de conflits et de contentieux.

¹² Chiffres de la CNDP

Autant de possibilités de dérogations, qui rendent leurs options plus difficiles à comprendre pour les citoyen·nes et diminuent le nombre réel de moments de concertations, donc de potentielles améliorations des projets.

- **La confusion avec les processus de concertation aval**

Les lois ELAN, ESSOC et ASAP prévoient également, progressivement, d'exonérer certains projets d'enquête publique quand une concertation amont a été organisée. Pourtant, le fait qu'une concertation amont ait été organisée ne devrait pas exonérer le projet d'une concertation aval. **Ces deux processus ont des objectifs différents** : la concertation amont vise à recueillir l'avis du public sur l'opportunité du projet, tandis que l'enquête publique recueille son avis sur ses modalités.

De plus, un·e garant·e de concertation et un·e commissaire enquêteur·rice n'ont ni le même rôle ni les mêmes prérogatives. Le·la commissaire enquêteur·rice anime directement la participation du public, et dispose de prérogatives propres (organisation d'une réunion publique, demande d'expertise au·à la juge administratif, audition de toute personne, suspension de la procédure pour évolution du dossier...), il ou elle rend des conclusions motivées et donne son avis sur le projet. À l'inverse, le·la garant·e ne se prononce jamais sur un projet, son rôle est uniquement de garantir que le processus de participation du public s'est bien déroulé.

Cette confusion entre les deux dispositifs est de nature à réduire les garanties de bonne conduite et de bonne prise en compte de la participation du public.

4. La politique du passage en force

Une autre volonté sous-jacente aux chantiers de simplification est celle de mener les projets à tout prix, quitte à les imposer à toutes et tous.

- **Des projets imposés aux territoires et à leurs habitant·es**

De nombreux documents d'urbanisme et de planification sont prévus par la loi afin que les différents acteurs et habitant·es d'un territoire puissent s'accorder sur ce qu'elles et ils souhaitent faire du territoire qu'elles et ils partagent. Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), Schémas de cohérence territoriale (SCoT), plans locaux d'urbanisme (PLU)... Ces documents sont construits via des processus de concertation qui, s'ils sont bien menés, doivent permettre d'atteindre un équilibre entre le nécessaire développement économique, vecteur d'emploi, et la tout aussi nécessaire préservation de l'environnement et de la qualité de vie.

Les projets économiques, notamment les projets industriels ou d'aménagement, doivent normalement s'intégrer dans le projet de territoire collectif inscrit dans les documents de planification et d'urbanisme du territoire d'implantation. C'est l'occasion de déterminer si le projet correspond à l'identité du territoire telle que définie par ses habitant·es.

Or, sous prétexte de simplifier le droit pour faciliter l'implantation d'activités économiques, les dérogations se sont multipliées ces quinze dernières années. **La volonté de « passer en mode projet », s'est en réalité traduite par une priorité donnée à la réalisation des projets, au détriment de toute autre considération, y compris sur l'objectif d'aménager le territoire de**

façon cohérente, adaptée aux impératifs écologiques et alignée avec les souhaits de ses habitant-es. Il est normal, dans ce contexte, que les projets rencontrent des oppositions. Si l'on veut efficacement accélérer les projets, il serait plus efficace de privilégier ceux qui s'inscrivent dans les identités territoriales.

Les dispositifs dérogatoires se sont donc multipliés : les grandes opérations d'urbanisme (GOU) de la loi ELAN, les opérations d'intérêt national (OIN), mais aussi les Projets d'Intérêt Général (PIG), les procédures intégrées pour le logement (PIL), les projets d'intérêt économique majeur (PIEM), les zones d'aménagement différé (ZAD - à ne pas confondre avec les « Zones à Défendre » !), les projets d'intérêt national majeur (PINM) de la Loi Industrie Verte, les projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) de la [Loi sur l'artificialisation de 2023](#)... Il devient réellement ironique d'ajouter de nouveaux dispositifs en qualifiant cela de simplification. **Tous, y compris les services instructeurs et les porteurs de projets, peinent à s'y retrouver dans ce qui est devenu une jungle de dérogations.**

Dans la plupart de ces dispositifs, **au lieu de demander aux projets industriels de s'insérer dans le projet de territoire élaboré collectivement, on modifie ce dernier pour laisser les porteurs de projets décider des règles qui s'appliquent à leurs projets.** On décide que le projet doit être réalisé et on modifie toutes les règles pour qu'il aboutisse, au lieu d'évaluer son opportunité à l'aune des règles collectives, notamment environnementales.

Par ailleurs, les dispositifs de participation du public relatifs à ces dispositifs dérogatoires sont généralement réduits. Ainsi, non seulement ces projets impliquent de modifier les documents de planification élaborés collectivement plutôt que de les respecter, mais en plus la population n'a pas réellement la possibilité de donner son avis sur ces projets.

La loi Industrie verte de 2023 va encore plus loin dans cet esprit en généralisant la **déclaration de projet** (procédure du code de l'urbanisme permettant de modifier de façon accélérée des documents d'urbanisme pour permettre certains projets) à plusieurs types d'industries. Elle instaure une nouvelle procédure dérogatoire de mise en compatibilité des documents régionaux de planification et des documents locaux d'urbanisme, pour les « projets de constructions, aménagements, installations et travaux liés aux projets industriels d'intérêt national majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique » qui seront identifiés par décret. C'est **l'exact opposé du principe de planification** prôné par le gouvernement.

Pourtant, dans le baromètre 2024 de l'attractivité des territoires publié par Ancoris et la SCET, **près de la moitié des territoires interrogés (sur un échantillon de près de 250 territoires) déclarait que la « mauvaise qualité environnementale du projet ou de l'entreprise » constituait une raison de « refuser un projet d'implantation ».** Il s'agit donc clairement d'imposer des projets contre la volonté des territoires concernés.

• **Contournement de l'instruction des projets par l'administration**

Une [ordonnance de 2015](#) a instauré une nouvelle règle dans les relations entre les administré-es et l'administration : **le silence de l'administration vaut dorénavant accord**, sauf exception. L'accord tacite devient donc la règle. Du fait du droit de l'Union Européenne, cette règle ne s'applique pas aux « autorisations environnementales ». Néanmoins, elle s'applique à certaines décisions administratives qui affectent l'environnement, notamment en matière d'urbanisme : la délivrance d'un permis de construire par exemple.

En matière environnementale, cela peut poser des problèmes : cela implique que des projets peuvent être autorisés sans que l'administration ait vérifié leurs impacts sur l'environnement et la santé humaine, faute de temps.

Loin de procéder à une simplification, cette nouvelle règle complexifie au contraire le droit. En effet, elle remplace une règle simple, « le silence vaut refus », par une situation complexe, avec une multitude d'exceptions. Il devient difficile de savoir quel cas de figure s'applique. De plus, **une décision tacite n'est pas forcément source de simplicité pour son bénéficiaire**. En effet, le bénéficiaire d'une décision implicite peut se retrouver en difficulté face à une autorisation tacite ne cadrant pas explicitement ses obligations ou ne fixant pas les précautions devant être prises, l'exposant ainsi à des contentieux. Il peut aussi rencontrer des difficultés pour prouver à d'éventuels financeurs que son projet est bel et bien approuvé par l'administration, faute d'un document à produire.

La Loi ASAP franchit une étape supplémentaire. Elle prévoit la possibilité **d'anticiper le début de certains travaux de construction sans attendre la délivrance de l'autorisation environnementale**, sur décision du/de la préfet.e. Cette possibilité est problématique pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, la plus-value de la procédure de l'autorisation environnementale est qu'elle comporte une enquête publique et une évaluation détaillée des impacts sur l'environnement et la santé. Ces étapes aboutissent généralement à assortir la décision d'autorisation de prescriptions pour faire en sorte que l'activité impacte le moins possible l'environnement, en particulier les espèces protégées. Autoriser une construction avant l'autorisation environnementale signifie qu'elle sera réalisée sans ces prescriptions, ce qui peut engendrer des risques pour l'environnement.

Par exemple, si ces travaux préparatoires nécessitent la démolition d'un bâtiment, le passage des camions et l'entreposage des gravats sont susceptibles d'affecter la qualité de l'air et de générer un bruit important qui peut perturber la reproduction d'espèces protégées. De même, la simple installation d'une clôture pour délimiter une zone de travaux peut entraîner des conséquences sur une espèce protégée en empêchant sa circulation. L'autorisation environnementale vise justement à éviter ces effets par des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation. C'est pourquoi il est essentiel d'attendre sa délivrance pour commencer les travaux.

De plus, si l'une des autorisations venait finalement à être refusée, entraînant l'annulation du projet, les dommages potentiellement causés à l'environnement par le début des travaux s'avèreraient complètement inutiles, alors que l'érosion de la biodiversité est déjà dramatique. Cela pourrait aussi s'avérer un gaspillage financier pour les porteurs de projet.

Commencer les travaux alors même que toutes les autorisations ne sont pas délivrées, surtout si l'une d'elles est essentielle à la poursuite du projet, est **complètement à l'opposé de l'objectif annoncé de sécurisation pour les industriels**. Sauf si le véritable but est d'imposer une politique du fait accompli, pour qu'il n'y ait plus rien à protéger quand la décision sera prise, puisque des dommages potentiellement irréversibles auront déjà été occasionnés. Ce qui est inacceptable.

À ce jour, aucun bilan n'a été établi sur l'application de cette mesure.

• Réduction des marges d'appréciation et d'action des juges

Quand elles ou ils constatent une irrégularité de procédure, les juges ont de longue date la possibilité d'ordonner une régularisation avant de se prononcer de façon définitive.

La Loi ELAN a durci cette option, en exigeant des juges qu'ils et elles motivent leurs décisions s'il est décidé de ne pas régulariser.

Dans la loi agricole adoptée en 2025, ce **pouvoir de régularisation des juges devient une obligation de régularisation**. Pourtant, dans son avis sur ce texte, le Conseil d'État « observe qu'il ne peut pas être exclu que les pouvoirs de régularisation du juge, appliqués à une pluralité de décisions successives, soient sources de complication et d'allongement des procédures. ».

Combinées à la « Danthonisation » de la justice (le Conseil d'État, dans sa [décision Danthony de 2011](#), a dégagé un principe selon lequel une décision affectée d'un vice de procédure n'est illégale que si ce vice a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.), ces réformes restreignent la possibilité des juges de déterminer si l'absence de respect d'une procédure justifie l'annulation d'une autorisation environnementale ou encore d'un permis de construire.

En conséquence, de plus en plus fréquemment, les juges demandent la régularisation des projets illégaux plutôt que leur annulation. Pour les 16 retenues d'eau de la Sèvre niortaise dont celle de **Sainte-Soline par exemple**, les juges ont par deux fois constaté leur illégalité¹³. Mais au lieu d'annuler les autorisations de ces retenues, ils les ont simplement suspendues dans l'attente d'une régularisation. Cette pratique amène à favoriser des projets qui n'ont pas été initialement pensés en conformité avec le droit de l'environnement. Le fait que le projet soit déjà mis en œuvre, dans l'exemple précédent par des constructions de retenues en cours de procédure, incite la justice à ne pas demander son annulation même quand il est illégal, encourageant les passages en force.

De même, des mesures ont été adoptées dans la Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques de 2015 (dite Loi « Macron ») pour **empêcher la destruction des bâtiments construits sur la base de permis de construire illégaux**. Cela favorise également le passage en force (mieux vaut construire directement, sans demander l'autorisation qui aurait peut-être été assortie de contraintes, de toute manière le bâtiment une fois construit ne sera pas détruit).

5. Le dessaisissement des instances de concertation

La Convention d'Aarhus et la Charte de l'environnement posent comme principe que « Chacun a le droit de participer aux décisions publiques affectant l'environnement ». La participation peut être directe, comme dans l'enquête publique, ou via la participation de structures organisées, en premier lieu les associations, au dialogue environnemental qui a lieu dans des instances de concertation.

Des commissions consultatives se sont développées en même temps que le droit de l'environnement pour assurer cette participation du public à la définition des politiques environnementales et à leur mise en œuvre. La Loi relative à la prévention des risques de 2003 a institué des comités locaux d'information et de concertation pour les sites industriels. Le Grenelle de l'environnement de 2007 a généralisé les organismes pérennes de conseils

¹³ Le tribunal administratif de Poitiers en 2021 pour méconnaissance du "principe d'une gestion équilibrée et durable de l'eau" du fait d'une capacité de stockage excessive pour 9 réserves (TA Poitiers, 27.05.21, n°1800400-2002802) puis la cour administrative d'appel de Bordeaux en 2024 pour défaut de dérogation "espèces protégées" pour 4 autres réserves (CAA Bordeaux, 18.12.24, n° 21BX02981 ; 23BX01579).

regroupant l'ensemble des acteurs : État, collectivités territoriales, représentant-es des acteurs sociaux (syndicats de salarié-es), représentant-es des acteurs économiques (syndicats patronaux), et associations de protection de la nature et de l'environnement.

Ces lieux publics et transparents doivent permettre une appropriation collective des enjeux, améliorer la qualité de la décision publique qu'ils éclairent, et faciliter la mise en œuvre des politiques publiques.

Pourtant, des régressions successives ont été opérées depuis quelques années : ces instances sont de moins en moins consultées et quand elles le sont, les débats qui s'y déploient (au-delà de leurs « avis », souvent favorables aux projets ou plans en raison de quorums favorisant les décideurs publics) sont souvent ignorés. Elles perdent ainsi leur rôle d'alerte et d'amélioration des projets.

• **L'exemple des CODERST**

Le Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) concourt à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi, dans le département, des politiques publiques dans les domaines de la protection de l'environnement, de la gestion durable des ressources naturelles et de la prévention des risques sanitaires et technologiques. Il permet à d'autres acteurs que l'administration (les collectivités territoriales, les représentants des activités économiques et agricoles, les associations de protection de l'environnement, des personnalités qualifiées comme des chercheurs ou des médecins...) de souligner des enjeux que l'administration peut ne pas avoir vus en instruisant un projet. Sa consultation et les débats qui s'y organisent peuvent permettre **d'améliorer la décision du-de la préfet-e en termes d'encadrement** particulier de certaines ICPE. Ce sont des lieux d'information, qui permettent aux associations d'avoir connaissance de projets qu'elles peuvent ne pas avoir repérés dans la presse. C'est aussi un lieu de redevabilité de l'État de la prise en compte des apports de l'évaluation environnementale dans le projet. Sans examen au CODERST, il est souvent difficile de savoir ce qui a ou non été pris en compte et pourquoi.

Tout d'abord, **la réforme de 2017 sur l'autorisation unique a rendu facultatif l'avis du CODERST pour les ICPE et IOTA soumises à autorisation**. Le-la préfet-e peut consulter le CODERST s'il l'estime nécessaire compte tenu des enjeux du projet, mais sans obligation. Il est alors assuré aux APNE qu'aucune ligne rouge n'était franchie puisque pour les ICPE enregistrées nécessitant des prescriptions spéciales, la consultation du CODERST restait obligatoire.

Mais dès 2020, **la Loi ASAP a généralisé à l'ensemble des ICPE le caractère optionnel**, à la main du-de la préfet-e, de la consultation du CODERST ou, pour les carrières et éoliennes, la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Au prétexte de ne pas surcharger avec des dossiers « sans enjeu » les ordres du jour des CODERST, pourtant loin d'être surchargés dans les faits, on supprime donc le garde-fou prévu dans la précédente réforme. De fait, entre 2017 et 2024, le nombre de consultations du CODERST dans le cadre des procédures d'autorisation environnementale, d'enregistrement ICPE et des modifications des conditions d'exploiter a chuté de 80 %¹⁴. Une enquête menée par FNE en 2024 auprès de ses représentant-es au sein des CODERST montre que le nombre de dossiers passant en CODERST a baissé depuis 2021 (de 8-9 à 3-4), entraînant une baisse du nombre de séances. Des réunions sont annulées faute de dossiers. Cela démontre que le prétexte avancé de ne pas surcharger les CODERST est

¹⁴ Chiffres du Ministère de la Transition Ecologique obtenus par FNE

fallacieux. De plus, les dossiers sans enjeu sont traités en quelques minutes dans ces instances. Ils ne les encombrant donc pas.

Cette enquête nous montre également que les préfet-es n'utilisent que très rarement la possibilité qui leur est offerte de saisir le CODERST quand cette saisine est facultative. Un dossier complexe risque en effet toujours d'ouvrir un débat qui, bien que sain pour la démocratie et souvent décisif pour la protection de l'environnement, est souvent vécu par le-la préfet-e comme une source de division des administrations sectorielles membres de la commission.

• **Autres exemples**

En 2010, les comités locaux d'information (« CLI », structures d'information et de concertation obligatoirement mises en place sur les ICPE) deviennent des **Commissions de suivi de site**. La désignation est dorénavant à la main du-de la préfet-e. La possibilité de décider de lancer des études est supprimée.

Un [décret de 2019](#) supprime l'avis obligatoire de **l'agence régionale de santé** (ARS) et laisse sa saisine à l'appréciation du-de la préfet-e concernant les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et la santé humaine.

Ce même décret supprime l'avis de **l'Office National des Forêts** pour les projets entraînant des défrichements d'un bois ou d'une forêt relevant du régime forestier. Pourtant, les défrichements des bois et forêts sont soumis à une obligation de compensation, soit par le versement d'un montant abondant un fonds forestier correspondant à la valeur économique de la surface défrichée, soit par le reboisement d'une surface quelque part dans le département. Sans l'avis de l'ONF, le-la préfet-e est-il ou elle vraiment en mesure d'apprécier si la compensation est satisfaisante ?

Lors de l'examen à l'Assemblée Nationale du projet de loi de simplification de la vie économique, de nombreuses autres instances ont été supprimées : les Conseils Économiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux, le Conseil National de la Montagne, l'Initiative française pour les récifs coralliens...

En conclusion, on peut citer un extrait du rapport de la Cour des Comptes sur les ICPE de 2024 : « Il conviendrait enfin de revitaliser les instances participatives, comités départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, commissions de suivi de sites et secrétariats permanents de prévention des pollutions industrielles, qui constituent des lieux d'échange indispensables à la co-construction d'une culture de sécurité ».

6. Les présomptions pour faciliter la destruction d'espèces protégées

Comme la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) l'a rappelé encore [très récemment](#), l'effondrement de la biodiversité en cours est dramatique et a des impacts « directs et désastreux » sur l'eau, l'alimentation, la santé et le climat, mais aussi sur l'activité économique : la moitié du PIB mondial dépend de la nature.

C'est pourquoi le droit européen interdit notamment la destruction d'espèces protégées. Il est possible de demander une dérogation pour pouvoir détruire des spécimens, accordée sous trois conditions : l'absence de solution alternative satisfaisante ; le fait de ne pas nuire au maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ; et le fait que le projet réponde, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, à une raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM).

Plusieurs réformes sont venues récemment écorner cette dernière condition.

La Loi APER de 2023 prévoit une **présomption de RIIPM pour les projets d'énergie renouvelable**.

La Loi relative à l'industrie verte de 2023 **crée la notion de « projet d'intérêt national majeur » (PINM)**. Un projet peut être qualifié de PINM s'il « revêt, eu égard à son objet et à son envergure, notamment en termes d'investissement et d'emploi, une importance particulière pour la transition écologique ou la souveraineté nationale ». Une telle qualification se décide par décret, après une procédure d'instruction menée entre les services du ministère de l'Économie, du ministère de la Transition écologique et des préfetures. Cette définition est très floue, ce qui leur laisse une grande marge discrétionnaire.

Ce statut permet d'accélérer et de « simplifier » les procédures administratives nécessaires à l'implantation de ces projets industriels, par :

- la mise en compatibilité des documents d'urbanisme par l'État (en lieu et place de la commune) et la délivrance directe du permis de construire par le-la préfet-e ;
- le raccordement accéléré au réseau d'électricité et la simplification des consultations publiques nécessaires pour ce raccordement ;
- **et surtout, la reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM)**.

Ces présomptions posent problème : leur objectif est de faciliter l'obtention de la dérogation permettant de détruire des espèces protégées. Étant donné l'effondrement en cours de la biodiversité, une telle dérogation est grave et nécessite un examen au cas par cas des dossiers, afin de déterminer si leur contribution à l'intérêt général justifie réellement une telle destruction. La qualification de RIIPM **ne doit pas dépendre de la nature du projet, mais bien de son contexte environnemental et socio-économique**. Ces nouvelles dérogations sont probablement non conformes au droit de l'Union européenne, ce qui crée de l'insécurité juridique pour les projets.

Les premières applications de ce dispositif en démontrent bien les limites. En effet, les projets concernés auront de lourds impacts :

- [l'usine de production de panneaux photovoltaïques](#) de la société Carbon, à Fos-sur-Mer (Bouches-du-Rhône) ;
- [l'usine de recyclage moléculaire des plastiques](#) de la société Eastman à Saint-Jean-de-Folleville (Seine-Maritime) ;
- [l'usine de production de minerai de fer réduit et d'hydrogène](#) de la société Gravithy, à Fos-sur-Mer (Bouches-du-Rhône) ;
- [le site d'extraction et de transformation de lithium](#) porté par la société Imérys, à Echassières (Allier).

Ce dernier dossier illustre clairement le problème : **le décret le qualifiant de PINM est paru alors même que le débat public afin de juger de son opportunité était en cours**. L'activité minière est l'une des activités les plus impactantes pour la santé et destructrices pour la

biodiversité. Même si le lithium est indispensable pour certaines productions industrielles, **une telle mine nécessite de peser sérieusement les bénéfices et les désavantages, plutôt que d'affirmer qu'elle doit être faite à n'importe quel coût et de faciliter son droit à mettre en danger des espèces protégées.** Décider qu'un projet est « d'intérêt national majeur » avant même que la population ait eu la possibilité de donner son avis, avant qu'un débat plus général ait eu lieu sur l'opportunité et les conditions d'une relance minière en France, **témoigne d'une volonté de faire passer le projet en force, au mépris de l'avis du public** ([voir le dossier de FNE à ce sujet](#)).

De même, le gouvernement a attribué cette qualification PINM à la future usine de recyclage chimique des plastiques Eastman à Saint-Jean-de-Folleville, alors qu'une enquête publique était encore en cours.

La Loi Industrie Verte prévoit également que **les opérations ou travaux bénéficiant d'une déclaration d'utilité publique (DUP) pourront, par le même acte, être reconnus de raison impérative d'intérêt public majeur.** Cette disposition, outre le fait qu'elle vise également à faciliter la destruction d'espèces protégées, pose problème juridiquement. Elle crée de **l'insécurité juridique** car cette nouvelle procédure ne permet pas de respecter le droit de l'Union européenne.

En effet, le Conseil d'État a précisé que, conformément au droit européen, la vérification du caractère RIIPM nécessite de mettre en balance l'intérêt général servi par le projet avec les atteintes portées par le projet aux espèces protégées, en tenant compte des mesures de réduction et de compensation prévues par le pétitionnaire. Or, la DUP a lieu tôt dans la procédure, car l'expropriation prend du temps. Dans le cas où le projet concerné a des impacts sur l'environnement, le dossier comprend bien une étude d'impact, mais celle-ci n'est pas équivalente à une demande de dérogation espèces protégées, qui comprend l'obligation d'analyser l'ensemble des espèces protégées, espèce par espèce, et de s'assurer notamment avec les mesures ERC adéquates que le projet ne porte pas atteinte au bon état de conservation d'aucune de ces espèces protégées. **Donc comment la mise en balance des intérêts pourrait-elle être faite à ce stade, alors que les impacts du projet sur les espèces protégées ne sont pas encore connus ?**

Et ce d'autant plus qu'actuellement, quand une dérogation à l'interdiction de détruire des espèces protégées est demandée, le Conseil National de Protection de la Nature, instance d'expertise scientifique et technique composée d'experts interdisciplinaires et indépendants, ou le Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel sont sollicités pour avis. Or, **aucune consultation de ces instances n'est prévue** pour le cas où la RIIPM serait reconnue en même temps que la DUP. La mise en balance se fera donc sans avis éclairé sur les enjeux environnementaux.

De plus, les dispositions relatives au contentieux semblent également aboutir à un **imbroglio juridique**. Si la RIIPM devient une composante de la DUP, cela devrait avoir pour conséquence de rendre la DUP illégale si un défaut de RIIPM est constaté à l'occasion d'un recours contre une DUP. Or, le texte précise que la RIIPM est divisible de la DUP lors d'un éventuel contentieux. Si l'illégalité d'une RIIPM n'affecte pas la légalité de la DUP, cela aboutira à ce que la DUP soit accordée à un projet qui, selon toutes probabilités, se verra refuser le caractère de RIIPM ultérieurement puisque le-la juge aura constaté son défaut. Quel est l'intérêt d'accorder une DUP à un projet quand on sait qu'il sera bloqué ultérieurement du fait de la procédure RIIPM ? Et en quoi cette disposition constitue-t-elle une simplification ? **La simple lecture du présent paragraphe démontre que qualifier ces mesures de « simplification » est très exagéré et illustre la faible lisibilité de ces réformes.**

Et, comme souvent quand une exception est faite, la liste s'allonge rapidement : la [proposition de loi](#) visant à « lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur », adoptée au

Sénat en janvier 2025, prévoit que les **ouvrages de prélèvements et de stockage d'eau agricoles sont présumés d'intérêt général majeur et répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur dans les zones affectées d'un déficit quantitatif pérenne** compromettant le potentiel de production agricole lorsqu'ils sont issus d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers, qu'ils s'accompagnent d'un engagement dans des pratiques sobres en eau et qu'ils concourent à un accès à l'eau pour ces usagers.

De même, l'examen au Parlement du projet de loi de simplification de la vie économique a vu fleurir pléthore d'amendements visant à élargir la liste des projets bénéficiant d'une présomption de RIIPM : les domaines skiables, « tout type d'infrastructures », les « grands » projets... L'adoption des tels amendements reviendraient à priver le dispositif de toute efficacité, et aboutirait de nouveau à beaucoup d'insécurité juridique puisque cela serait probablement non-conforme au droit européen.

7. Le droit de déroger aux normes

Toujours dans l'objectif affiché de simplifier, le décret n° [2017-1845](#) du 29 décembre 2017 autorise, pour expérimentation, certaines préfetures à déroger aux normes sur l'environnement, l'agriculture, les forêts, l'aménagement du territoire et la politique de la Ville « pour un motif d'intérêt général ». Cette faculté a été pérennisée, sans bilan préalable, par une ordonnance prévue dans la loi ESSOC et son [décret d'application](#) en 2020. Puis, elle a été de nouveau modifiée par la Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

Certains domaines, comme l'attribution de subventions ou le soutien en faveur des acteurs des territoires, peuvent parfois nécessiter un traitement plus local. Par exemple, cette possibilité a été utilisée pour déroger au taux de 30 % régissant le versement des avances de subventions d'investissement. Mais il en va différemment pour d'autres matières comme l'environnement, qui nécessite au contraire l'application uniforme de règles prenant en compte la dimension nationale de l'enjeu. Il ne devrait pas être possible d'y déroger par simple arrêté, pour la satisfaction d'intérêts économiques. Par exemple, déroger aux seuils minimums pour prélever dans un cours d'eau peut entraîner des conséquences sur le département au-delà de ce cours d'eau. Des dérogations locales sont donc malvenues.

Dans les faits, des expérimentations pourraient créer une **véritable insécurité juridique**, contraire à l'objectif affiché. En effet, les décisions préfectorales de dérogation peuvent facilement aboutir à un contentieux.

De fait, le [bilan par l'IGA en 2022](#) montre que ce dispositif n'est que très peu utilisé, car trop risqué et complexe. Sur les 543 arrêtés dénombrés depuis 2020, seuls 12,2 % ont concerné le droit de l'environnement. Le pouvoir dérogatoire du-de la préfet-e « a atteint ses limites, son extension n'apparaît pas possible », en particulier en matière de police environnementale, tranche la mission. Sur le développement des énergies renouvelables soumis à autorisation environnementale, le rapport souligne que le droit de dérogation ne permet pas au-à la préfet-e, garant-e de l'ordre public et de la sécurité des populations, de s'affranchir des règles qui relèvent d'un niveau législatif ou européen. « À ce titre, le signal envoyé par la flexibilisation à outrance des textes fait courir le risque de pressions importantes sur le représentant de l'État dans les territoires, pour des motifs d'intérêts particuliers », alerte la mission. Le pouvoir de dérogation du-de la préfet-e « doit revêtir un caractère exceptionnel », « afin de préserver le

primat de la norme, qui doit être la même pour tous », insiste le rapport. **Ce bilan démontre que l'application de ce principe en matière d'environnement est à la fois inopportune et inapplicable.**

Il ne s'agit donc pas tant d'une régression que d'une **nouvelle complexification du droit sous prétexte de simplification**. Elle force les associations à une vigilance constante pour éviter les mauvaises applications.

8. La question du contrôle et des sanctions

Une réglementation n'est efficace que si sa mise en œuvre est contrôlée et sa violation sanctionnée. Or, ces deux aspects sont également en régression.

- **Des contrôles de plus en plus rares**

Une inspection spécialisée, l'inspection des installations classées, implantée dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), exerce les missions

Focus agricole

Au printemps 2024, pour faire face aux mobilisations des agriculteur-rices, Gabriel Attal, alors Premier Ministre, s'est engagé à diminuer les contrôles sur les ICPE agricoles. En effet, certains syndicats agricoles dénonçaient un « harcèlement ». Il a lancé une mission d'inspection interministérielle en ce sens. Selon le [récent rapport de cette mission](#), **en 2023, près de 90 % des exploitations agricoles n'ont pas été contrôlées par le moindre service administratif.**

Pourtant, lors de son discours de politique générale en janvier 2025, François Bayrou a lui aussi repris le discours de la FNSEA, le syndicat agricole industriel, sur la nécessité de diminuer encore ces contrôles.

de police environnementale pour prévenir et réduire les dangers et les nuisances liés aux ICPE, et protéger les personnes, l'environnement et la santé publique.

Le Rapport de la Cour des Comptes de 2024 signale que les quelque 490 000 ICPE relevant du régime de déclaration sont statistiquement **contrôlées une fois tous les 90 ans**. Il souligne : « Alors que le nombre d'inspections avait baissé au cours de la décennie précédente, le gouvernement a souhaité renforcer la présence de l'inspection sur le terrain avec un objectif d'augmentation de 50 % des inspections entre 2018 et 2022. Dans les faits, le nombre de contrôles a crû de 35,3 % entre 2018 et 2022, mais cette augmentation s'est faite au détriment des contrôles inopinés des rejets, contrôles qui ont baissé de 38 % sur la période, et en privilégiant des inspections plus courtes. ».

[Le rapport du Sénat post-Lubrizon](#) souligne la **division par deux, en quinze ans, des contrôles des ICPE** et pointe « **une forme d'indulgence des pouvoirs publics vis-à-vis des industries** », qui se traduit par un « nombre réduit de sanctions prononcées, la faiblesse et le taux de classement sans suite plus élevé pour les infractions environnementales ». L'accident de

Lubrizon a abouti à la création d'un « bureau d'enquête accidents industriels » indépendant dans la loi Climat et résilience, ce qui est positif.

• Des sanctions insuffisantes

Selon le rapport précité de la Cour des Comptes sur les ICPE, « **Les suites administratives** engagées par l'inspection des installations classées en cas de non-respect de la réglementation et des prescriptions **demeurent peu dissuasives** à l'exception des astreintes. Les plafonds ne sont pas proportionnels aux capacités financières des établissements, ni à l'enrichissement susceptible d'être lié au maintien d'une situation de non-conformité, et ne sont pas majorés en cas de récidive. **Les sanctions judiciaires demeurent rares** et se résument surtout à des mesures alternatives aux poursuites, même si une inflexion notable de la politique pénale peut conduire à durcir les sanctions en cas d'atteintes aux intérêts protégés par la réglementation ICPE. **Le taux de classement sans suite et le taux d'abandon des poursuites en cours de procédure sont beaucoup plus élevés en matière environnementale que pour la moyenne des délits.** ».

Selon le [récent rapport de la mission d'inspection interministérielle sur les contrôles agricoles](#), « les données sur les suites tendent à montrer que **les exploitants agricoles sont finalement rarement poursuivis**, hormis dans les cas de fraude, de réitération, de refus de mise en état ou de préjudice économique important » et « le taux de poursuite est bien plus faible dans le domaine du droit pénal de l'environnement, soit 31,6 %, contre un taux de poursuite tous contentieux confondus de 59 % en 2022. ». Et « **la réalité statistique montre [...] que très peu de peines sont prononcées à leur encontre, et que ces peines sont rarement sévères** ».

« Le recueil de données réalisé par la mission auprès des juridictions révèle un très faible nombre d'incriminations pénales effectivement utilisées et la pratique désormais courante des mesures alternatives aux poursuites, notamment la transaction pénale, les stages environnement ou les remises en état. ».

Donc, non seulement le droit de l'environnement régresse, mais il est de plus en plus mal sanctionné en cas de violation.

9. Le droit d'accès à la justice attaqué

Afin d'éviter l'arbitraire et de s'assurer de la bonne mise en œuvre du droit, le public doit pouvoir saisir un·e juge, tiers indépendant, afin de sanctionner les décisions publiques qui ne respecteraient pas le droit en vigueur. Il doit pouvoir le saisir facilement, et la décision de justice doit intervenir assez rapidement pour prévenir les dommages. C'est l'objectif de l'accès aux juridictions, garanti par la Cour européenne des droits de l'homme et le 3^{ème} pilier de la convention d'Aarhus.

Pourtant, depuis plus de 40 ans, l'accès à la justice est régulièrement réduit au prétexte de lutter contre les recours abusifs et d'assurer la « sécurisation juridique des projets ». Si des recours « maffieux » ou malveillants existent en effet, toutes les études¹⁵ sur le sujet démontrent qu'ils

¹⁵ Voir notamment : <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/184000028.pdf>

restent marginaux, qu'ils ne concernent pas l'action des associations, et que le droit existant permet déjà de les sanctionner.

Ce prétexte retenu pour réduire l'accès à la justice est donc fallacieux. Le but réel est de diminuer les recours à la justice en général, notamment ceux des associations de protection de l'environnement. Il ne s'agit plus alors de protéger des acteurs économiques contre des abus, mais bien de faire passer des intérêts économiques devant l'intérêt général porté par ces associations.

Dans les faits, les juges donnent très souvent raison à nos associations. Cela montre bien qu'il ne s'agit pas de recours dilatoires, mais bien de veiller à la bonne protection de notre environnement par le droit. Nos associations ne sont en outre jamais condamnées pour recours abusifs. Pour diminuer effectivement le nombre de recours, il serait plus efficace que l'État soit plus rigoureux dans ses décisions plutôt que d'essayer d'empêcher les citoyen·nes de veiller à ce que le droit, protégeant l'intérêt général, soit appliqué.

• La diminution des délais de recours pour les tiers

En matière d'**ICPE**, avant 1976, le délai de recours était **illimité**. En 1976, le recours des tiers est limité à quatre ans après l'autorisation d'une ICPE. Avec la loi Grenelle 2 de 2010, le délai de recours des tiers et des associations de défense de l'environnement passe à un an ; l'ordonnance du 26 janvier 2017 le réduit à quatre mois, puis le décret du 10 mai 2024 à **deux mois. La pente est raide !**

La tendance est la même en **matière d'urbanisme**. La [loi Élan](#) de 2018 et son décret d'application réduisent le délai de recours après achèvement d'une construction à six mois, au lieu d'un an auparavant, pour, par exemple, contester une construction illégale ou dangereuse pour l'environnement (article R. 600-3 C. urb.).

Cette diminution des délais est particulièrement pénalisante pour les citoyen·nes, notamment les riverain·es, qui disposent **de moins en moins de temps pour s'organiser et réagir** quand un projet impacte leur environnement. Cela impose aux citoyen·nes et aux associations d'être en veille permanente sur les décisions préfectorales pour pouvoir réagir dans les délais. Cela rend les associations d'autant plus indispensables, car un·e citoyen·ne seul·e est bien en peine de pouvoir former un recours dans ces délais. Comme il y a de moins en moins d'enquêtes publiques, c'est parfois uniquement quand les travaux ont lieu que le public apprend le projet : il est parfois déjà trop tard pour pouvoir le contester. De même, si les nuisances n'apparaissent qu'après plusieurs semaines d'exploitation (c'est le cas par exemple de certaines installations d'élevage : les odeurs peuvent n'apparaître qu'à la saison chaude), le délai peut être dépassé pour le contester. **Le but est clairement de dissuader des recours, pourtant légitimes.** Cela génère un sentiment d'injustice et d'être mis devant le fait accompli, qui peut susciter beaucoup de frustration et de colère. Cette réduction des délais ne prend donc en compte que l'intérêt des acteurs économiques, sans considérer l'impact sur notre fonctionnement démocratique.

Par ailleurs, cela réduit les possibilités de dialogue : là où certains contentieux auraient pu être évités s'il y avait eu le temps d'échanger, ce délai réduit conduit à se dépêcher de déposer le recours pour ne pas manquer le délai.

• La suppression des degrés de juridiction

La justice française prévoit généralement au moins deux niveaux de juridiction. Pour la justice administrative notamment, les recours se font normalement auprès des tribunaux

administratifs, avec une possibilité de faire appel auprès des cours administratives d'appel, voire d'aller devant le Conseil d'État. Cela permet aux parties qui ne sont pas satisfaites de faire réexaminer leur dossier par la justice. Pourtant, au fil des ans, au prétexte de « simplifier » le contentieux, des degrés de juridiction sont supprimés dans certains domaines.

En matière d'urbanisme, [un décret de 2018](#) prévoit la compétence en premier et dernier ressort des cours administratives d'appel pour certaines décisions relatives **aux actions ou opérations d'urbanisme** et d'aménagement dans des secteurs d'intérêt général, notamment contre les permis de construire ou de démolir un bâtiment à usage principal d'habitation.

[Un décret n°2018-1054 du 29 novembre 2018](#) prévoit que les Cours administratives d'appel sont compétentes en premier et dernier ressort pour connaître des recours dirigés **contre les projets d'installation d'éoliennes terrestres**.

La loi ASAP prévoit la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'État en matière d'installations de **production d'énergie renouvelable en mer** (éoliennes « offshore »).

En matière agricole, un décret de 2024 prévoit la compétence de premier et dernier ressort du tribunal administratif (TA) pour les contentieux liés au **stockage d'eau** (TA de Paris) et à l'**élevage** (tous les TA).

Le Conseil d'État, qui n'est pas un-e juge d'appel, se retrouve pourtant, depuis les récentes réformes du contentieux dans de nombreuses matières (éoliennes, éoliennes marines, aménagement commercial, logements en zones tendues) à devoir juger des affaires au fond sans bénéficier du filtrage opéré par un double niveau de juridiction.

Pourtant, la suppression d'un niveau de juridiction n'est pas une façon efficace d'accélérer la justice, objectif en soi partagé par FNE. Le temps passé par des juges des cours administratives d'appel et du Conseil d'État à découvrir et à analyser des dossiers non dégrossis par les juges du tribunal administratif les détourne d'autres contentieux et **contribue à l'embouteillage de la justice**. Aucun bilan n'a été rendu public démontrant qu'il s'agit d'un gain de temps. Il serait plus judicieux de renforcer les moyens humains alloués aux tribunaux.

• **La diminution de la possibilité de référé-suspension**

Le référé-suspension est une procédure qui permet d'obtenir, devant un-e juge, la suspension provisoire de l'exécution d'un permis de construire dans l'attente d'un jugement au fond. Cette suspension est souvent essentielle pour éviter que des projets illégaux ne fassent subir des dommages à la biodiversité, parfois irréversibles. Sans cette procédure de suspension, trop souvent, les tribunaux donnent raison à nos associations, mais bien après que la décision a été exécutée. Par exemple, les travaux de terrassement ont déjà été réalisés, détruisant l'espèce protégée ou le milieu que le recours visait à protéger.

La loi ELAN de 2018 **raccourcit à deux mois le délai d'utilisation du référé-suspension en matière d'urbanisme**.

La Loi industrie verte de 2023 comprend une autre régression importante. Le nouveau dispositif de participation du public qu'elle crée pour les autorisations environnementales ne prévoit pas d'avis « favorable » ou « défavorable » du-de la commissaire enquêteur-riche comme dans les enquêtes publiques classiques. Le-la commissaire enquêteur-riche rend bien un avis, mais sans dire « favorable » ou « défavorable ». Cela a pour conséquence que **le nouveau dispositif ne permet pas d'utiliser l'un des principaux outils de l'enquête publique classique : la**

possibilité de demander au-à la juge des référés de suspendre une autorisation environnementale si le-la commissaire enquêteur-riche **rend un avis défavorable**. Cet outil contribue pourtant à une meilleure prise en compte concrète de l'avis du public et permet d'éviter qu'un projet soit lancé alors que le public n'en veut pas, en tous cas pas en l'état.

La loi d'orientation agricole, votée au Parlement en 2025, comporte également d'autres régressions à ce sujet. Pour les contentieux en matière agricole et d'eau, un référé-suspension ne pourrait être introduit que jusqu'à l'expiration du délai fixé pour la cristallisation des moyens soulevés devant le-la juge saisi-e en premier ressort. Le délai imparti au-à la juge des référés pour statuer sera limité à un mois. Ces mesures, visant de nouveau à favoriser le passage en force de certains projets, seraient **contre-productives**. En effet, la cristallisation des moyens, accompagnée de la cristallisation du référé-suspension, peut aboutir à ce que :

1/ le requérant invoque tous les moyens possibles en début de procédure pour éviter le risque de cristallisation. Cela aboutit à considérablement alourdir le contentieux.

2/ le requérant demande un référé suspension de manière systématique pour ne pas prendre le risque de ne plus pouvoir le faire après la cristallisation, ce qui augmente le nombre de référés déposés, et donc le travail et la charge sur les tribunaux. Ce qui les ralentit et aboutit au contraire de l'objectif recherché.

Dans son avis sur ce texte, le Conseil d'État « relève que le projet de loi restreint les possibilités de référé **sans que l'efficacité d'une telle mesure, qui porte atteinte au droit au recours, soit établie** et que les conséquences de la suspension automatique de la durée de validité de toutes les décisions relatives à un même projet n'apparaissent pas clairement, **pouvant ainsi être elles-mêmes sources d'incertitudes et de contestations** ».

De façon générale, les mesures visant à restreindre le référé ont pour but de **favoriser le passage en force** des projets. Quand les dommages ont été commis et que des investissements importants ont été faits, il devient plus difficile de renoncer au projet. Même si le-la juge reconnaît in fine son illégalité, l'État a alors tendance à chercher des solutions de régularisation, plutôt que de remettre en cause son opportunité ; voire à ignorer l'injonction du-de la juge de remettre en état. Le cas des réserves de l'Asai des Roches l'illustre bien : les autorisations environnementales de ces cinq réserves ont toutes été annulées à répétition. Malgré cela, une troisième régularisation est en cours¹⁶.

• **Autres obstacles aux recours**

Au fil des textes, d'autres obstacles aux recours ont été créés. Tous ne sont pas toujours graves, il s'agit parfois de simples formalités, que des juristes bien organisés gèrent sans problème. Mais leur effet cumulé est de rendre l'accès à la justice plus difficile, en particulier pour les citoyen-nés isolé-es.

Les **modalités de publicité sont amoindries**. Pour les travaux d'urbanisme, par exemple, l'information sur le lieu de l'installation est remplacée par affichage de l'arrêté d'autorisation en mairie et sur le site internet de la préfecture. Un riverain passant devant un site de futurs travaux

¹⁶ <https://www.ne17.fr/reserves-de-substitution-de-lasai-des-roches-le-conseil-detat-sonne-la-fin-des-recours/>

n'aura plus directement l'information : il devra faire la démarche de la rechercher. Pour une personne n'ayant pas accès à Internet, cela peut constituer une difficulté.

Une ordonnance de 2013 avait introduit des conditions plus restrictives à la reconnaissance par le-la juge de **l'intérêt à agir** pour les recours formés contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager (article L. 600-1-2 C. urb.). La loi ELAN étend ces conditions strictes aux recours contre les déclarations préalables de travaux.

Certains obstacles visent spécifiquement les recours des associations. La loi ELAN notamment prévoit que, pour pouvoir agir, les associations devront dorénavant avoir été créées plus d'un an avant le dépôt de la demande de permis. Une association qui aurait été créée justement face à un projet particulièrement impactant ne peut donc plus agir devant les tribunaux.

Des **obligations de notification** du recours au bénéficiaire de l'autorisation et à l'autorité qui l'a délivrée sont progressivement élargies à l'ensemble des décisions relatives à l'occupation ou à l'utilisation du sol (article R. 600-1 C. urb.), à l'ensemble des recours contre les autorisations environnementales (Décret n° 2023-1103 du 27 novembre 2023) et aux ICPE agricoles ([décret n°2024-423 du 10 mai 2024](#)). Ce n'est pas un réel problème en soi, mais cela vise à faire échouer certains recours pour des raisons procédurales. Cela alourdit également inutilement le travail des requérants, sans que cela n'ait aucun intérêt pour la bonne administration de la justice ou l'intérêt général.

La « **crystallisation des moyens** » se généralise : elle interdit au requérant d'ajouter de nouvelles demandes à son mémoire au-delà d'un délai de deux mois après la production du premier mémoire en défense en matière d'urbanisme (article R. 600-5 C. urb.) et d'ICPE agricoles ([décret](#)

Le contentieux agricole

Ce décret du 10 mai 2024 et la loi d'orientation agricole prévoient de généraliser aux ICPE agricoles de nombreuses dispositions prévues pour les contentieux en matière d'urbanisme, en réponse à la demande des syndicats agricoles industriels de « simplifier » le droit en la matière.

Il est intéressant de citer quelques extraits de l'avis du Conseil d'État sur ces textes. Il souligne le « manque de **justifications objectives** » pour ces dispositions et « que la variété des décisions susceptibles d'être concernées ne peut **qu'accroître les difficultés** pour déterminer si les règles particulières prévues par le projet de loi sont ou non applicables ». Il considère « que la multiplication de règles contentieuses spéciales ne peut que **nuire à la lisibilité** d'ensemble des règles applicables au contentieux administratif qui, à rebours des objectifs recherchés de simplification et de clarté de la norme, **se complexifie au détriment de l'égalité entre les citoyens et de la bonne administration de la justice, sans pour autant aboutir à une véritable accélération des procédures contentieuses** ». Il termine en parlant du décret qui introduit d'autres dispositions contentieuses spéciales pour les mêmes projets, notamment la suppression du double degré de juridiction, la cristallisation des moyens, l'obligation de notifier les recours et l'instauration d'un délai de jugement, en affirmant qu'il « ne pourra **qu'accentuer la complexité du dispositif** ».

Il est également intéressant de noter que les **syndicats de magistrats administratifs** ([USMA et SJA](#)) ont aussi fait part du fait que ces réformes, loin de simplifier le droit, le complexifiaient clairement, sans bénéfice évident.

[n°2024-423 du 10 mai 2024](#) et projet de loi d'orientation agricole examiné au Parlement en 2024 et non voté à ce jour). Le principe de cristallisation est une fausse bonne idée. Il amène les requérants à présenter un maximum de moyens juridiques dans leurs recours introductifs pour éviter d'être piégés par la cristallisation. Les juges, étant obligés d'examiner et de répondre à tous les moyens invoqués, se retrouvent en réalité avec une charge de travail alourdie.

Conclusion : La mise en place de régimes et de règles contentieuses spéciales, selon les matières, aboutit à complexifier inutilement le droit. **Le but est de créer le plus possible d'obstacles aux requérants** dans leur parcours judiciaire, et non de simplifier ou de faciliter le travail de la justice. Ces subtilités procédurales alourdissent in fine le travail des juges, risquent d'allonger les délais contentieux et freinent toute tentative de dialogue en amont d'un contentieux.

Rappelons que devant les cours administratives d'appel, le contentieux environnemental représente seulement environ 2% des cas. En matière pénale, il concerne entre 0,5 % et 1 % des affaires traitées. **Le secteur environnemental est donc très loin d'être à l'origine de l'embouteillement de la justice et il est clairement abusif de parler de recours qui paralyseraient l'économie française !** L'environnement est plutôt un parent pauvre de la justice, à renforcer d'urgence, vu l'importance des enjeux.

10. Les freins aux nécessaires progrès en matière pénale

Le contentieux de l'environnement ne constitue qu'une très faible part de l'activité des juridictions pénales, oscillant actuellement entre 0,5 % et 1 % des affaires traitées. Un chiffre en baisse continue ces dernières années, alors que les enjeux et les risques en lien avec l'environnement sont majeurs et que les préoccupations des citoyen·nes qui en résultent sont légitimes.

Un [rapport de 2022](#) d'un groupe de travail relatif au droit pénal de l'environnement, présidé par **M. François Molins, procureur général près la Cour de cassation, a clairement constaté les limites du droit pénal de l'environnement et la nécessité de l'améliorer pour le rendre plus effectif.** Le taux de classement sans suite et le taux d'abandon des poursuites en cours de procédure sont beaucoup plus élevés en matière environnementale que pour la moyenne des délits. La matière environnementale, qui nécessite une expertise et une compréhension technique, explique en partie que les poursuites soient plus difficiles à engager que pour les délits de droit commun. Il ne faut pour autant pas renoncer à mettre en œuvre les moyens scientifiques et techniques permettant d'enquêter efficacement.

Ces classements sans suite peuvent entraîner des conséquences très graves : par exemple, la SASU TIMAC AGRO, géant de l'industrie des engrais, a bénéficié d'un classement sans suite au pénal, malgré de graves faits de pollutions atmosphériques et aqueuses. À la suite de ce classement, les associations ont saisi le juge civil¹⁷. Cependant, la voie civile a pris des années.

¹⁷ <https://www.ne17.fr/les-pollutions-de-timac-agro-reconnues-en-justice-et-lourdement-sanctionnees/>

Or, en 2024, un grave problème de santé publique autour de l'usine a été révélé : les riverains seraient contaminés par divers métaux lourds. Des tests sanitaires sont en cours.

- **De nécessaires progrès du droit pénal sans cesse bloqués par un lobbying efficace**

Pour remédier à ces carences, FNE a proposé la création d'un délit de mise en danger de l'environnement. Cette proposition a été reprise par la Convention citoyenne pour le climat (CCC). Malgré de nombreux amendements en ce sens, la Loi Climat et Résilience n'a accouché que d'une souris. Cette loi crée bien deux délits : un délit de mise en danger de l'environnement en cas de mise en danger grave et durable de l'environnement, et un délit intentionnel dit « d'écocide ». Mais **ces délits sont inopérants**. En effet, il faut pour les qualifier démontrer que le risque d'atteinte est susceptible de perdurer pendant au moins dix ans. En pratique, en cas de risque d'atteinte à la faune, flore, qualité de l'eau, **il est en général impossible de démontrer combien de temps l'atteinte durera**. Cette durée dépend de trop de facteurs différents. De plus, **le champ d'application de cet article est très réduit**. En outre, dans la majorité des cas, **les atteintes à l'environnement sont extrêmement difficiles, voire impossibles, à réparer**. Sanctionner les atteintes à l'environnement ne peut donc suffire. **Il faut avoir les moyens de prévenir ces atteintes**.

Les propositions pour améliorer ces dispositifs et les rendre plus opérants se sont brisées sur l'écueil de l'opposition du monde économique. Le Medef, notamment, a transmis un document au gouvernement soulignant que « surajouter un tel dispositif répressif serait une source d'insécurité juridique majeure et constituerait un signal contraire à la volonté de relance de l'économie et de réindustrialisation de notre pays ».

Finalement, de nombreux juristes ont souligné les limites du dispositif et, lors de la session de clôture des travaux de la CCC, les citoyen-nes, réuni-es pour évaluer la prise en compte de leurs propositions, ont donné à cette rédaction leur pire note – 2,7 /10.

Une autre solution a été mise en place pour améliorer l'application du droit pénal de l'environnement : des **pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement ont récemment été créés**. Ils devaient constituer un énorme progrès pour le fonctionnement de la justice pénale de l'environnement, mais, créés à moyens constants et venant s'ajouter au travail déjà dense des magistrats, **ils peinent à se mettre en place efficacement**. Il est impératif de les renforcer, notamment en moyens humains.

- **De nouvelles régressions dramatiques**

L'article 31 de la loi d'orientation agricole fait l'objet de nombreux débats car il constituait l'une des pires régressions de ces dernières années. Il prévoyait :

- que seules les atteintes aux espèces, habitats naturels et sites géologiques protégés commises **de manière intentionnelle** ou par négligence grave seront sanctionnées pénalement ;
- une **présomption de non-intentionnalité** lorsque ces infractions sont commises dans le cadre d'une obligation légale ou réglementaire, d'une prescription liée à une autorisation ou en application d'un plan de gestion forestière.

Heureusement, le Conseil Constitutionnel a censuré cette présomption. Cela amoindrit la gravité de cette disposition. Néanmoins, le signal envoyé reste très négatif : il incite à ne pas se préoccuper de la destruction d'espèces puisqu'elles ne seront plus sanctionnables pénalement, sauf en démontrant l'intention de détruire ou une négligence grave.

De plus, le périmètre de cette disposition est très large : cet article ne concerne **pas seulement les travaux agricoles et forestiers, mais toutes les actions humaines** (projets industriels, projets d'énergie renouvelable, ainsi que l'action des particuliers...). Par exemple, l'entretien des voies SNCF est une obligation réglementaire. Ainsi, avec cet article, la destruction d'espèces protégées dans ce contexte sera présumée non intentionnelle, même si les travaux sont lancés en pleine période de nidification.

Les conséquences de ces réformes

• L'absence d'efficacité

Comme le soulignent plusieurs rapports et avis, rien ne démontre que le droit de l'environnement soit à l'origine d'une perte de compétitivité de l'industrie française. Voir notamment le [rapport du CGEED/IGEDD de 2021](#) :

« L'analyse de plusieurs projets conduit à identifier diverses causes d'allongement des délais, qui se résument souvent à la difficulté de réunir les financements au bon moment mais aussi à la nécessaire maturation des projets. La durée des procédures constitue alors une conséquence plus qu'une cause des difficultés rencontrées. »

Ou encore celui du Conseil d'État :

« Le séquençage actuel des phases d'examen, de consultation puis de décision pour l'instruction des demandes d'autorisation environnementale n'est que partiellement et indirectement à l'origine des délais excessifs de traitement de ces demandes » (CE, 11 mai 2023, n° 407035, avis sur un projet de loi relatif à l'industrie verte).

Et comme **aucun bilan n'a été tiré de ces réformes, rien ne permet d'affirmer qu'elles ont contribué à leurs objectifs annoncés de réduction des délais et de renforcement de la compétitivité.**

• La perte de lisibilité et la complexité accrue du droit

Entre 2014 et 2024, le nombre de mots dans la section [Information et participation des citoyens \(Articles L120-1 à L127-10\)](#) du code de l'environnement **a augmenté de 50 %** (de 22 621 à 33 522) ! **Sous prétexte de simplifier, la multiplication de nouveaux dispositifs dérogatoires a abouti à une situation bien plus complexe.** Il peut en effet être compliqué aujourd'hui de définir les réglementations applicables à un projet. Mais cela est dû aux différentes dérogations et exceptions adoptées au fil du temps sous prétexte de simplifier la vie des entreprises.

Dans son avis sur la loi Industrie verte de 2023, le Conseil d'État indique regretter que cette modification législative s'ajoute à toutes celles intervenues ces dernières années en matière d'autorisations administratives de projets ayant une incidence sur l'environnement, **sans aucune analyse des effets de ces réformes successives.** Il recommande une plus grande

stabilité des procédures, les réformes devant être la conséquence d'une véritable évaluation et d'une réflexion d'ensemble.

Les avis sur ce texte sont concordants : dans son avis sur cette même loi industrie verte, le Conseil National de la Transition Écologique, attirait l'attention « sur **l'instabilité juridique** créée par les évolutions fréquentes des procédures environnementales, et rappel[ait] que la simplification du droit de l'environnement devrait être accompagnée de rapports d'évaluation des simplifications précédentes. ». Quant à la Commission Nationale des Commissaires Enquêteurs, elle regrettait « l'instabilité de la réglementation et l'accroissement des régimes d'exception et dérogatoires rendant **illisibles** la réglementation pour tous les acteurs ».

De plus, ces réformes peuvent même être **contreproductives**, car **l'instabilité juridique** tend à **rallonger les délais en raison du nécessaire temps d'appropriation par les différents acteurs et l'administration**.

Ironiquement, certains acteurs économiques se plaignent du mal dont ils sont la cause, déplorant que les charges administratives aient augmenté au cours de l'année écoulée, en raison des changements législatifs introduits, omettant de préciser que c'est bien souvent leur propre lobbying qui est à l'origine de nombreuses modifications.

À ce stade, il nous semble donc indispensable, comme en conviennent d'ailleurs de nombreux opérateurs économiques, **de garantir une meilleure stabilité des règles** pour laisser aux acteurs concernés le temps de se les approprier, de les appliquer et de tirer le bilan de leur apport.

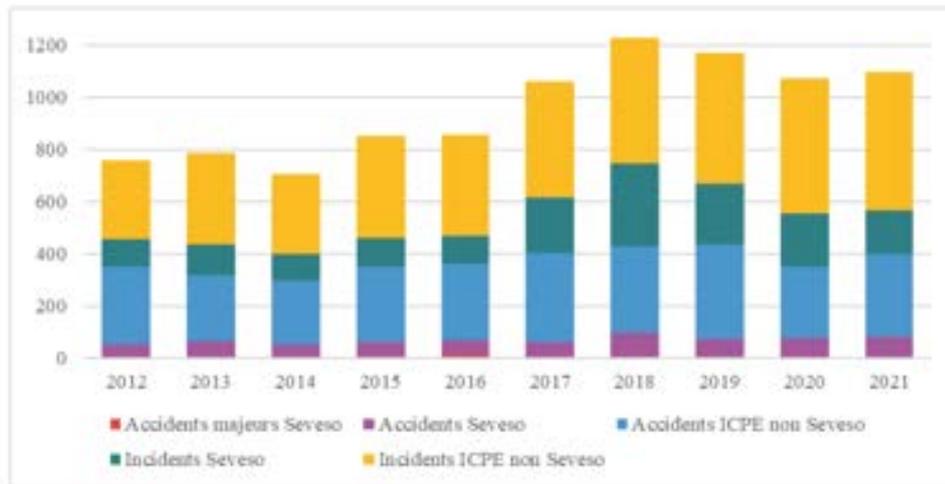
- **L'insécurité juridique**

Ces multiples réformes ont paradoxalement accru le risque de contentieux, avec tout ce que cela implique en termes d'argent perdu et de temps supplémentaire pour les porteurs de projets, qui ne seront pas gagnants. En effet, **l'illisibilité du droit génère un risque important d'erreur dans son application, donc autant de recours possibles**. De plus, le droit de l'environnement est cadré par plusieurs directives européennes. Ces réformes, souvent plus dictées par un désir démagogique de satisfaire certains lobbys que par l'efficacité législative, sont fréquemment non conformes au droit européen. Cela entraîne **de longs contentieux avec l'UE, coûteux pour les finances publiques et peu satisfaisants pour les porteurs de projets** qui voient l'ensemble de leurs projets fragilisés quand la législation sur laquelle ils sont basés est considérée non conforme des années après leur entrée en activité.

- **Les conséquences environnementales et le risque accru d'accidents industriels**

À chaque nouvelle loi de « simplification », les gouvernements successifs assurent que cela se fera à niveau de protection constant pour l'environnement. Mais les chiffres ci-dessous démontrent qu'au contraire, l'effet de ces réformes a été d'accroître le nombre d'accidents.

Évolution 2012-2020 de l'accidentologie et de l'incidentologie des ICPE



Source : Base ARIA DGPR-mise en forme Cour des Comptes.

La réalité est sans doute pire puisque, dans ce même rapport, la Cour des comptes souligne que l'absence de notification d'un accident n'est pas ou peu sanctionnée. Il y en a sans doute donc beaucoup plus.

• Une exclusion croissante du public, menant à une perte de confiance

Croire que raboter les procédures environnementales et la participation du public fera gagner du temps est une erreur. Ces procédures permettent d'améliorer les projets, de les rendre plus pertinents (ou simplement parfois légaux), moins néfastes pour l'environnement, plus respectueux des personnes impactées. **Les bâcler signifie accroître le risque de contentieux**, finalement bien plus chronophage et coûteux financièrement, et pouvant aboutir à l'annulation complète d'un projet à un stade avancé de sa réalisation (avec la gabegie financière que cela implique, de sorte que tout le monde devient perdant y compris l'environnement, qui est un bien commun). Cela aboutit aussi à **un risque accru de conflits supplémentaires sur le terrain**.

D'après son étude *Conflits environnementaux : plus de gouvernance, moins de démocratie*, publiée en septembre 2024 dans la revue *Hérodote*, Léa Sébastien souligne que, pour un tiers des conflits, « la contestation porte sur le manque de démocratie locale et de concertation, les opposants jugeant avoir été marginalisés dans le processus de prise de décision et estimant que le projet a été imposé. Au point de remettre en cause l'expertise et la légitimité de certaines institutions locales ou nationales. Il s'agit d'une dimension essentielle pour comprendre la colère des habitants ».

Des dossiers emblématiques comme l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, le contournement routier de Beynac, le barrage de Sivens ou, tout récemment, l'A69 illustrent qu'une concertation mal menée peut aboutir à des décisions publiques inapplicables et incomprises, à l'abandon du projet, voire à des drames humains.

Pour que la réindustrialisation, notamment, soit réussie, il faut, au contraire, repenser les territoires avec la population.

De plus, l'environnement et ses enjeux écologiques représentent une question sociale et collective dans laquelle la société civile a pris de l'avance sur l'état de

conscience des décideurs et d'une bonne partie des administrations publiques. Les décisions publiques – qu'elles soient programmatrices, planificatrices ou opérationnelles – ont besoin de **retrouver la légitimité démocratique qu'offrent les procédures de la démocratie environnementale.**

- **Des coûts déplacés vers les finances publiques et la société**

Les conclusions des études portant sur l'impact économique du **dérèglement climatique** sont sans appel : selon les scénarios, **le coût de l'inaction est estimé de 5 % à 20 % du PIB mondial**¹⁸.

Selon l'Agence européenne de l'environnement, les phénomènes météorologiques extrêmes tels que les tempêtes, les vagues de chaleur et les inondations ont entraîné des pertes économiques d'environ 500 milliards d'euros au cours des 40 dernières années et ont causé entre 85 000 et 145 000 décès en Europe. En valeur absolue, **les pertes économiques les plus importantes au cours de la période 1980-2020 ont été enregistrées en Allemagne, suivie de la France, puis de l'Italie.**

En matière de **santé, les stratégies d'anticipation et de prévention présentent un coût drastiquement moins élevé que les stratégies curatives.** La pollution de l'air, par exemple, coûte chaque année à l'État plus de **100 milliards d'euros par an selon le Sénat**, et en moyenne 1 000 euros par habitant selon l'**Alliance européenne de santé publique** (EPHA – octobre 2021).

En matière de **biodiversité**, les coûts de l'inaction sont également élevés et tout retard dans l'action ne fera que les accroître. **Kubiszewski et al. (2017)** estiment que la poursuite des tendances actuelles (scénario « *business as usual* ») entraînerait, à l'horizon 2050, une perte de 30 % de la valeur totale des services écosystémiques, estimés entre 125 000 et 140 000 milliards de dollars, soit plus de 1,5 fois le PIB mondial (**OCDE, 2019**). **Roxburgh et al. (2020)** estiment le coût annuel de l'inaction à 0,67 % du PIB mondial, soit 479 milliards de dollars (396,5 milliards d'euros), notamment du fait du changement d'usage des terres et la dégradation des sols. En comparaison, le Groupe de haut niveau de la Convention sur la diversité biologique (2014) a chiffré entre 150 et 440 milliards de dollars par an le coût des mesures nécessaires pour ralentir puis infléchir la courbe de perte de biodiversité d'ici 2020, soit **un coût de 1,2 à 3,2 fois plus faible que le coût de l'inaction.**

Les coûts de l'inaction sont donc beaucoup plus élevés que les coûts des mesures d'atténuation et d'adaptation, qui engendreraient par ailleurs des bénéfices importants. Et **ces coûts sont supportés par la société, par les citoyen-nes en tant que contribuables. Le blocage de nouvelles réglementations ambitieuses par ce narratif de la simplification**, via des demandes récurrentes par exemple, d'interdire toute « surtransposition » du droit européen, **contribue directement à cette inaction si couteuse pour les finances publiques.**

¹⁸ Rapport Stern, 2006

Conclusion

Les différentes réformes de « simplification » constituent en réalité un processus de long terme nuisible pour l'environnement et pour la démocratie, sans plus-value avérée pour l'activité économique et l'emploi. Il s'agit d'une formulation trompeuse pour couvrir une dynamique de dérégulation, qui se fait au détriment de l'intérêt général. Loin d'être novatrice, le discours de « simplification » est, au contraire, une antienne périmée. De nombreux acteurs économiques reconnaissent qu'aujourd'hui, la priorité est à la stabilisation du droit. France Nature Environnement demande donc l'arrêt de ces politiques.

France Nature Environnement est LA fédération des Associations de Protection de la Nature et de l'Environnement en France. Nous sommes le porte-voix de plus de 6 200 associations et 900 000 citoyennes et citoyens engagés partout en France pour un #MondeVivable

Agissez avec nous, rejoignez-nous sur fne.asso.fr, LinkedIn, Facebook Instagram et Bluesky @FNEasso

Annexes

Les grandes étapes de la « simplification »

2024/2025 : Loi de simplification de la vie économique (examen en cours)

2023 : Loi relative à l'Industrie verte

2022 : Loi relative à la Différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite **Loi 3DS**)

2020 : Loi d'accélération et de simplification de l'action publique (dite **Loi ASAP**)

2019 : **Projet de loi de suppression des surtranspositions** (non définitivement adopté)

2019 : Loi n° 2019-744 du 19 juillet 2019 de simplification, de clarification et d'actualisation du droit des sociétés

2018 : Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite **Loi ELAN**)

2018 : Loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (dite **Loi ESSOC**)

2016 : série d'ordonnance prises en application de la loi Macron

2015 : Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite **Loi Macron**)

2014 : Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives

2013 : LOI n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens

2013 : F Hollande alors président lance un « choc de simplification »

2012 : « États généraux de la modernisation du droit de l'environnement »

2012 : loi « Warsmann » relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives

2011 : Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit

2009 : Loi n° 2009-179 du 17/02/09 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés

2004 : Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit

Glossaire des acronymes

ARS : agence régionale de santé

CCC : Convention citoyenne pour le climat

CLI : Comité local d'information

CNDP : Commission nationale du débat public

CODERST : conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques

DREAL : directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DUP : déclaration d'utilité publique

EPHA : European Public Health Alliance

ERC : éviter-réduire-compenser

FNE : France Nature Environnement

ICPE : installations classées pour la protection de l'environnement

IED : Directive européenne sur les émissions industrielles

IGEDD : Inspection générale de l'environnement et du développement durable

IOTA : installations, ouvrages, travaux et activités ayant une incidence sur l'eau et les milieux aquatiques

MRAe : mission régionale de l'Autorité environnementale

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

PIB : produit intérieur brut

PINM : projet d'intérêt national majeur

PLU : plan local d'urbanisme

PPVE : participation du public par voie électronique

REACH : règlement de l'Union européenne visant à protéger la santé humaine et l'environnement des risques liés aux substances chimiques

RIIPM : raison impérative d'intérêt public majeur

Scot : schéma régional de cohérence territoriale

SRADET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

TA : tribunal administratif