

## ***La territorialisation de l'action publique environnementale***

---

LOUIS FÉRIEL

*Doctorant contractuel à l'Université d'Aix-Marseille, membre du CERIC*

**R**iche actualité que celle relative à l'évolution de l'action publique et du droit de l'environnement ! Alors que le Conseil constitutionnel censurait, le 11 avril 2013, le nouveau bonus-malus sur les consommations énergétiques domestiques<sup>1</sup>, amputant conséquemment la « *loi Brottes* » de ses six premiers articles<sup>2</sup>, le Gouvernement lançait, de son côté, les « états généraux du droit de l'environnement »<sup>3</sup> faisant suite au choc de simplification de l'action publique demandé par le Président de la République. Le 25 mai se déroulait parallèlement la « journée citoyenne » du débat national sur la transition énergétique dont l'aboutissement devrait se concrétiser par un projet de loi de programmation pour le mois d'octobre. L'encre de la loi du 27 décembre 2012 portant réforme du droit de la participation du public<sup>4</sup> n'était pas sèche que le même Gouvernement présentait encore, le 10 avril, les projets de lois censés amorcer l'Acte III de la décentralisation<sup>5</sup> prouvant par ce biais, si besoin était, que l'inflation normative, toutes branches juridiques confondues, dépasse largement les clivages partisans et s'enracine durablement dans notre droit<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Décision du 11 avril 2013, n° 2013-666 DC, *JORF* du 16 avril 2013, p. 6214.

<sup>2</sup> Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 *visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes*, *JORF* du 16 avril 2013, p. 6208.

<sup>3</sup> « Batho lance la réforme du droit de l'environnement », *Le Monde.fr*, 16 avril 2013 : [http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/04/16/batho-lance-la-reforme-du-droit-de-l-environnement\\_3160944\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/04/16/batho-lance-la-reforme-du-droit-de-l-environnement_3160944_3244.html) (consulté le 27 juin 2013).

<sup>4</sup> Loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 *relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement*, *JORF* du 28 décembre 2012, p. 20578.

<sup>5</sup> Trois projets de loi sur la décentralisation et de la modernisation de l'action publique ont été présentés en Conseil des ministres le 10 avril 2013.

<sup>6</sup> Y. BENHAMOU, « Réflexions sur l'inflation législative », *Recueil Dalloz*, 2010, n° 35, p. 2303.

Symptomatique de cette tendance, le droit de l'action publique environnementale semble aujourd'hui en ébullition. L'action publique correspond à l'ensemble des stratégies et des politiques élaborées et mises en œuvre par les autorités, seules ou en relations avec les acteurs privés, et s'efforçant de solutionner des situations perçues comme problématiques, ici au regard des enjeux écologiques<sup>7</sup>.

Dès lors, la perspective d'une précipitation analytique dans les nombreuses rénovations actuelles plonge naturellement l'auteur dans le doute. La fébrilité laisse place à la perplexité voire à une forme de pusillanimité résultant de l'impression que, le peintre étant toujours à l'œuvre, toute critique, fût-elle prospective, se révélerait indubitablement incomplète et défectueusement construite. Pour autant, certaines évolutions du droit de l'action publique environnementale semblent s'inscrire dans des tendances plus profondes. Devenu pleinement autonome après avoir été codifié puis constitutionnalisé<sup>8</sup>, le droit de l'environnement est désormais marqué par certains traits distinctifs qui s'affinent au fur et à mesure des réformes. La mise en valeur des territoires en constitue un jalon fondateur.

Notion clef de toute organisation humaine<sup>9</sup>, le territoire est un référentiel fondamental de construction de l'identité collective<sup>10</sup> qui se situe de plus en plus au centre des politiques de développement durable. Élément constitutif de l'État dont il forme l'assise géographique et dont il détermine le champ d'exercice des compétences<sup>11</sup>, le territoire est essentiel pour gouverner, administrer et faire face aux défis écologiques.

Il peut alors être opportun de clairement distinguer la territorialisation de l'action publique de la décentralisation territoriale. La territorialisation repose sur l'accentuation de la prise en compte effective de la dimension territoriale dans les préoccupations des pouvoirs publics et dans la réalisation des politiques publiques. La décentralisation est un mode d'aménagement des structures de l'administration donnant naissance à des collectivités publiques distinctes de l'État<sup>12</sup>. Elle ne tire pas sa force des territoires mais des pouvoirs et des compétences reconnus et exercés par des institutions<sup>13</sup>.

---

<sup>7</sup> P. LASCOMES, *Action publique et environnement*, Paris, PUF, 2012, p. 4.

<sup>8</sup> A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2011, p. 156.

<sup>9</sup> J.-M. PONTIER, « Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique », *AJDA*, 1997, n° 10, p. 723.

<sup>10</sup> F. FOURNIÉ, *Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou*, Thèse, Université Toulouse 1, Paris, LGDJ, 2005, p. 170.

<sup>11</sup> G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2012, p. 1012.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 296.

<sup>13</sup> J.-M. PONTIER, « Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique », *op. cit.*, p. 726.

Ainsi, une politique publique peut être axée sur le territoire national sans être pour autant centralisatrice<sup>14</sup>. La territorialisation présente un champ plus large que la décentralisation qui a sa vocation propre, sa force d'inertie et ses tendances lourdes<sup>15</sup>. La régionalisation et la métropolisation semblent, par exemple, faire partie intégrante des tendances actuelles. La décentralisation apparaît finalement comme une dimension de la territorialisation qui, de façon plus englobante, dévoile un certain retrait de l'État. Celui-ci semble désormais désireux de redéployer son action dans un cadre réglementaire plus restreint. Son action tend à se concevoir comme celle d'un gestionnaire des *politiques publiques*<sup>16</sup>. De moins en moins autoritaire et unilatéral, l'État-régulateur se veut pragmatique et informé<sup>17</sup>.

Symétriquement, les obligations environnementales pesant sur les collectivités territoriales se sont récemment considérablement renforcées. Initialement basée sur le volontariat, l'action locale environnementale est envahie par les impératifs juridiques. Peu à peu, chaque secteur se consolide. Ainsi, dans le domaine énergétique, il apparaît désormais possible de déceler les bases d'un *droit public de l'économie d'énergie*<sup>18</sup>. Et c'est précisément afin de parvenir à la réalisation de l'idéal d'une « société postcarbone »<sup>19</sup> que les collectivités disposent de la maîtrise de la transition énergétique, de la mobilité, des transports publics, du logement social, du foncier, de la planification urbaine, des espaces verts, des réseaux d'eau ou encore du chauffage urbain. Leur implication pour favoriser l'apparition de villes durables est aussi fondamentale qu'incontournable<sup>20</sup>.

Le territoire montre alors toutes ses spécificités. La réduction des émissions de gaz à effet de serre, le développement des énergies renouvelables et la valorisation des ressources territoriales constituent des objectifs tendant à s'imbriquer et à s'articuler fructueusement avec des pondérations nécessairement variables, selon les contextures géographiques et l'historicité des politiques énergétiques locales<sup>21</sup>. La transition énergétique, qui peut être appréhendée comme la substitution des sources

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 727.

<sup>15</sup> B. PERRIN, « L'ère des métropoles », *AJDA*, 2013, n° 8, p. 433.

<sup>16</sup> F. FÉRAL, « L'État régulateur matrice de la gouvernance », in J. RÍOS RODRIGUEZ et G. A. OANTA (dir.), *Le droit public à l'épreuve de la gouvernance. Journée franco-espagnole*, Perpignan, Presses universitaires de Perpignan, 2012, p. 28.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>18</sup> F. TESSON et O. BONNEAU, « Vers un droit public de l'économie d'énergie ? », *AJDA*, 2012, n° 41, pp. 2256-2263.

<sup>19</sup> J. THEYS et E. VIDALENCE, « Vers des villes postcarbone. Six scénarios contrastés », *Futuribles*, 2013, n° 392, p. 11.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> C. EMELIANOFF et E. MOR, « Société postcarbone : les villes pionnières », *Futuribles*, 2013, n° 392, p. 28.

d'énergies fossiles génératrices de gaz à effet de serre par des énergies « propres » et renouvelables<sup>22</sup>, implique alors une adaptation forte face à l'organisation des territoires et aux inégalités de ressources et de besoins<sup>23</sup>.

Parallèlement, l'État est limité, encadré et contourné<sup>24</sup>, et les réalités appellent une certaine fluidité des modalités organisationnelles ainsi qu'une pleine mise en œuvre du principe de subsidiarité<sup>25</sup>. En matière environnementale, l'État n'est plus du tout l'acteur central<sup>26</sup> et la territorialisation doit, dans ce cadre, justement permettre de compenser la perte actuelle de vision stratégique et synergique de l'État tant sur les plans ministériels qu'interministériels<sup>27</sup>.

Les lois « Grenelle 1 », d'août 2009<sup>28</sup>, et « Grenelle 2 », de juillet 2010<sup>29</sup>, ont certainement revivifié l'État-stratège, dans sa dimension environnementale. Rendant l'interventionnisme étatique discret mais omniprésent, ces édifices législatifs ont concomitamment fortement consolidé le mouvement de territorialisation qui semble à même de pouvoir faire l'objet d'une scission analytique en deux grands ensembles. Il s'agit de la subsidiarisation (I) et de la procéduralisation (II) de l'action publique environnementale.

## **I – LA SUBSIDIARISATION DE L'ACTION PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE**

Dans l'analyse juridique, le principe de subsidiarité apparaît comme un critère décisif de localisation du pouvoir de décision. Il ne s'agit pas de déterminer le niveau le plus efficace, mais *le niveau efficace le plus bas*<sup>30</sup>. Inscrit au deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, le principe de subsidiarité sert, surtout en matière environnementale, de référentiel de répartition des compétences entre les actions

<sup>22</sup> C. KERGOMARD, « Énergie et environnement : la nécessité des approches territoriales », in R. MOSSERI et C. JEANDEL (dir.), *L'énergie à découvert*, Paris, CNRS Éditions, 2013, p. 27.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> J.-M. SAUVÉ, « Les ressources de la culture politique française », *Esprit*, 2013/2, n° 392, p. 57.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>26</sup> P. LASCOUMES, *Action publique et environnement*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>28</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, *JORF* du 5 août 2009, p. 13031.

<sup>29</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, *JORF* du 13 juillet 2010, p. 12905.

<sup>30</sup> G. ISAAC et M. BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, 10<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2012, p. 92.

nationales, régionales et locales<sup>31</sup>. La subsidiarisation est conséquemment un ressort crucial de la territorialisation de l'action publique environnementale en ce sens qu'elle assure la répartition des compétences et favorise le développement des outils juridiques de ladite territorialisation. Elle semble se concrétiser par la configuration d'un véritable pouvoir normatif écologique détenu par les acteurs locaux. Ce pouvoir normatif écologique territorial est en construction (1) et pourrait prochainement être parachevé (2).

1) *La construction progressive d'un pouvoir normatif écologique territorial*

Dans le modèle français de décentralisation, et conformément au troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, le législateur détermine les modalités d'action des collectivités. Le cadre juridique environnemental localement applicable est ainsi aujourd'hui formé d'un réseau dense de planifications. Le pouvoir normatif écologique territorial se constitue donc autour de la mise en place simultanée de nombreux plans (a). Il conduit encore à dégager des socles de compétences en matière de polices de l'environnement. Cette dernière dimension tend à mettre en exergue la nécessité de clarification (b).

a) L'émergence d'une réticulation juridique de la planification stratégique

L'État s'efforce actuellement d'échafauder un véritable maillage normatif environnemental afin de matérialiser les lignes directrices de la transition sociétale vers un modèle de développement durable. L'objectif essentiel de cette importante entreprise est d'amorcer un changement radical des comportements individuels et collectifs<sup>32</sup>. Une pléthore de stratégies administratives a ainsi été récemment élaborée pour réaliser les politiques publiques environnementales. La réticulation planificatrice s'est, dans cette perspective, renforcée avec les dispositions de l'ambitieuse loi Grenelle 2<sup>33</sup>. Le principe d'indépendance des législations en est ressorti profondément édulcoré. La planification environnementale déborde sur le droit de l'urbanisme. Les imbrications et les intrications normatives se sont multipliées.

---

<sup>31</sup> Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 : « Bien vivre, dans les limites de notre planète », COM (2012), 710 final, 29 novembre 2012, p. 14.

<sup>32</sup> A. VAN LANG, « Les lois Grenelle : droit de l'environnement de crise ou droit de l'environnement en crise ? », *Droit administratif*, 2011, n° 2, étude 3, p. 11.

<sup>33</sup> Y. JÉGOUZO, « L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement », *AjDA*, 2010, n° 20, p. 1681.

D'origine technique et empirique<sup>34</sup>, le droit de l'urbanisme est désormais *verdi*. Du point de vue de la théorie juridique, ce *verdissement* n'est pas anodin. Il conduit, plus précisément, à une restructuration fondamentale de la matière autour d'un socle principiel qui s'est élargi et, si l'on ose dire, « durabilisé ». Outre les piliers classiques que sont les principes de zonage, de gratuité des servitudes d'urbanisme, de décentralisation ou encore de constructibilité limitée, l'élan planificateur a encore émaillé la trame principielle structurant le droit de l'urbanisme en l'ornant des couleurs vives du développement durable<sup>35</sup>. Le législateur s'est élancé dans cette émaillage sur la base de la constitutionnalisation des principes écologiques opérée, en mars 2005, par la Charte de l'environnement<sup>36</sup>.

Les principes de performance énergétique et de promotion des énergies renouvelables se sont ainsi indirectement immiscés dans la moelle planificatrice urbanistique classique. Ils ont effectivement affecté le contenu des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU)<sup>37</sup>. Plus largement, les lois *Grenelle* ont assuré la formalisation d'un canevas juridique spécifique pour les politiques publiques climatiques. L'approche ici retenue est stratégique, méthodique et intégrée en ce qu'elle impose d'abord de canaliser un maximum d'informations sur les diverses pollutions territoriales et d'élaborer ensuite une planification pleinement adaptée.

Plus prosaïquement, les Plans Climat-Énergie Territoriaux (PCET)<sup>38</sup> sont *pris en compte* par les SCOT et les PLU<sup>39</sup>. Ces derniers sont d'ailleurs valorisés au niveau intercommunal<sup>40</sup>. La règle d'urbanisme *verdie* doit s'affirmer dans le cadre intercommunal dans la mesure où celui-ci est désigné comme le « maillon fort »<sup>41</sup> et l'échelon idoine du droit de la planification durable<sup>42</sup>. L'État incite vigoureusement en ce sens<sup>43</sup>. Cette tendance desserre, en outre, la pression de la contrainte étatique,

---

<sup>34</sup> Y. JÉGOUZO, « Les principes du droit de l'urbanisme », in *Bien public, bien commun*, Mélanges en l'honneur d'Étienne Fatôme, Paris, Dalloz, 2011, p. 180.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 183.

<sup>36</sup> Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, *JORF* du 2 mars 2005, p. 3697.

<sup>37</sup> Y. JÉGOUZO, « Les principes du droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 187.

<sup>38</sup> Article L. 229-26 du Code de l'environnement.

<sup>39</sup> H. JACQUOT et J.-P. LEBRETON, « La réforme du plan local d'urbanisme », *AJDA*, 2010, n° 30, p. 1698.

<sup>40</sup> S. MARIE, « La décentralisation à l'épreuve des évolutions récentes du droit de l'urbanisme », *RFDA*, 2012, n° 5, p. 862.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 860.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 855.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

le SCOT *grenellisé*, devenu un « document pivot »<sup>44</sup>, s'intercalant entre les normes supra-locales et le PLU<sup>45</sup>. Par conséquent, la territorialisation semble, dans sa dimension de subsidiarisation, étroitement dépendante de l'intensité réelle des volontés locales d'autonomiser sérieusement la gestion des problématiques écologiques. En ce sens, elle ne peut qu'être fortement impactée par les réformes de décentralisation. Le pouvoir normatif écologique se renforce ainsi avec les avancées décentralisatrices.

Toutefois, le renforcement du rôle prescriptif des SCOT a symétriquement conduit le législateur à accroître le contrôle déconcentré de l'autorité préfectorale qui peut s'opposer à l'entrée en vigueur d'un tel schéma<sup>46</sup>, ou même d'un PLU en l'absence de SCOT<sup>47</sup>. Les équilibres entre la décentralisation et la déconcentration restent donc encore à délimiter.

La réticulation se dessine aussi au travers de nombreux autres plans. La Trame Verte et Bleue (TVB) doit, par exemple, permettre d'établir des continuités écologiques<sup>48</sup>. Les Schémas Régionaux de Cohérence Écologique (SRCE)<sup>49</sup> sont alors mis en place et, comme les PCET, doivent être *pris en compte* par les documents d'urbanisme.

Les régions élaborent encore des Schémas Régionaux du Climat, de l'Air et de l'Énergie (SRCAE)<sup>50</sup> conjointement conçus par les préfets de régions et les présidents des conseils régionaux. Il est possible d'observer dans cette coopération interinstitutionnelle originale un avatar de la fameuse *semi-décentralisation* qu'évoquait le professeur Charles Eisenmann<sup>51</sup>. La poursuite de l'analyse peut contraindre à recourir aux foisonnantes initiales abrégées. Ainsi, le SRCAE peut intégrer le PCET<sup>52</sup>, comporter en annexe un SRE<sup>53</sup> (les ZDE<sup>54</sup> ayant été supprimées<sup>55</sup>) et être complété par un SRRER<sup>56</sup>.

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 861.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 856.

<sup>46</sup> Article L. 122-11 du Code de l'urbanisme.

<sup>47</sup> Article L. 123-12 du Code de l'urbanisme.

<sup>48</sup> P. BILLET, « Grenelle 2 de l'environnement et collectivités territoriales », *Environnement et développement durable*, 2010, n° 8-9, étude 18, p. 22.

<sup>49</sup> Article L. 371-3 du Code de l'environnement.

<sup>50</sup> Article L. 222-1 du Code de l'environnement.

<sup>51</sup> J. CAILLOSSE, « Ce que les juristes appellent "décentralisation". Notes sur l'évolution du droit français de la décentralisation à la lumière des travaux de Charles Eisenmann », in *La profondeur du droit local*, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence, Paris, Dalloz, 2006, p. 86.

<sup>52</sup> Article L. 222-2 al. 3 du Code de l'environnement.

<sup>53</sup> Schéma Régional Éolien (régi par l'article R. 222-1 du Code de l'environnement).

<sup>54</sup> Zone de Développement de l'Éolien.

La coopération entre les territoires se démarque encore par l'édiction de nouvelles Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable (DTADD) conjointement élaborées par les régions, départements et communes<sup>57</sup>.

Face à une telle abondance, la territorialisation ne semble pas pleinement coordonnée, cohérente et clarifiée. Le critère déjà évoqué de la « prise en compte » ne relevant que difficilement du champ des prouesses légistiques, il apparaît possible de considérer que le contentieux de l'opposabilité des planifications reste encore à construire. De surcroît, la territorialisation est teintée d'une forte relativité tant l'interventionnisme étatique subsiste. Le décret du 2 mai 2012<sup>58</sup>, recensant pas moins de cinquante-trois plans pour lesquels les autorités administratives de l'État doivent procéder à une évaluation environnementale, est tout à fait marquant à cet égard. De même, les rapports en matière de police entre les autorités étatiques et les collectivités territoriales, c'est-à-dire les rapports « stato-territoriaux », laissent transparaître des tendances similaires.

b) Les évolutions liées au déploiement de la police environnementale

La déconcentration est forte dans une France où l'indivisibilité républicaine transcende toujours l'identité constitutionnelle territoriale. La mesure de police est au cœur du territoire. Elle est également au cœur du pouvoir normatif écologique local dans la mesure où elle doit intervenir lorsqu'un trouble factuel à l'ordre public survient ou est susceptible de survenir<sup>59</sup>.

Traditionnellement, le maire est compétent, au titre de la police administrative générale, et en vertu de l'article L. 2212-2-5 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), pour « prévenir et faire cesser les pollutions de toute nature ». Il peut alors être amené à rencontrer la concurrence, selon les types de risques et de nuisances, des polices spéciales des autorités déconcentrées. Notre *société du risque* provoque précisément une demande sociale accrue de mesures de police administrative<sup>60</sup>. Dans ce cadre, la protection du respect de l'« ordre public

---

<sup>55</sup> Article 24 de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 *visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes*, *JORF* du 16 avril 2013, p. 6208.

<sup>56</sup> Schéma Régionaux de Raccordement au Réseau des Énergies Renouvelables (régis par l'article L. 321-7 du Code de l'énergie).

<sup>57</sup> Article L. 113-1 du Code de l'urbanisme.

<sup>58</sup> Décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 *relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement*, *JORF* du 4 mai 2012, p. 7884.

<sup>59</sup> F. MELLERAY, « L'obligation de prendre des mesures de police administrative initiales », *AJDA*, 2005, n° 2, p. 71.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 73.

écologique »<sup>61</sup> peut favoriser la territorialisation de l'action publique environnementale. Néanmoins, il est indispensable de déterminer, selon les critères de la subsidiarisation, quelle est l'autorité effectivement compétente.

Sur ce point, l'ordonnance du 11 janvier 2012<sup>62</sup> est venue moderniser le droit des polices de l'environnement. En matière de police judiciaire, des *inspecteurs de l'environnement* ont ainsi été institués. Surtout, le rapport au Président de la République sur cette ordonnance<sup>63</sup> rappelle qu'il existe vingt-cinq polices spéciales au sein du Code de l'environnement.

Finalement, c'est bien l'État qui reste au cœur des polices environnementales. Certaines interrogations subsistent cependant. L'émergence du pouvoir normatif écologique territorial ne devrait-elle pas conduire à déplacer les synergies interservices et les différentes formes de mutualisations de moyens depuis les institutions déconcentrées vers les institutions décentralisées ? Si cette problématique est indéniablement complexe, la région, en cumulant des compétences matérielles et territoriales élargies, pourrait toutefois offrir des perspectives intéressantes en matière de décentralisation des polices.

Concernant la répartition des compétences, le législateur a parfois expressément apporté de précieuses indications<sup>64</sup>. En pratique, il faut cependant parfois se référer à la jurisprudence administrative des concours de polices selon laquelle, en l'absence de *péril imminent*, le maire ne peut s'immiscer dans l'exercice des pouvoirs de police spéciale relevant des attributions des services de l'État. Des arrêts ont été rendus, à ce sujet, en matière de police de l'eau<sup>65</sup>, de police des produits phytosanitaires<sup>66</sup> ou encore de police des communications électroniques<sup>67</sup>.

Sur cette dernière police, le Conseil d'État a même complexifié davantage les modalités de la subsidiarisation en énonçant, dans l'affaire *Société Orange France*, de

---

<sup>61</sup> M. BOUTELET-BLOCAILLE et J.-C. FRITZ (dir.), *L'ordre public écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 345 p.

<sup>62</sup> Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement, *JORF* du 12 janvier 2012 p. 564. L'entrée en vigueur du texte a été fixée au 1<sup>er</sup> juillet 2013.

<sup>63</sup> Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement, *JORF* du 12 janvier 2012, p. 562 :

<sup>64</sup> Par exemple, l'article L. 581-14-2 du Code de l'environnement sur la police des publicités.

<sup>65</sup> Conseil d'État, 2 décembre 2009, *Commune de Rachecourt-sur-Marne*, req. n° 309684 ; *Environnement*, 2010, n° 2, comm. P. Trouilly, p. 20.

<sup>66</sup> Tribunal administratif de Lyon, 12 décembre 2012, *Préfet du Rhône*, req. n° 1200196 ; *AJDA*, 2013, n° 16, concl. C. Burnichon, p. 940.

<sup>67</sup> Conseil d'État, ass., 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis*, req. n° 326492 ; *Recueil Dalloz*, 2012, n° 32, obs. N. Reboul-Maupin, p. 2137.

janvier 2012<sup>68</sup>, que « s'il appartient [...] à l'autorité administrative compétente de prendre en compte le principe de précaution lorsqu'elle se prononce sur l'octroi d'une autorisation délivrée en application de la législation sur l'urbanisme, les dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement ne permettent pas, indépendamment des procédures d'évaluation des risques et des mesures provisoires et proportionnées susceptibles, le cas échéant, d'être mises en œuvre par les autres autorités publiques dans leur domaine de compétence, de refuser légalement la délivrance d'une autorisation d'urbanisme en l'absence d'éléments circonstanciés faisant apparaître, en l'état des connaissances scientifiques, des risques, même incertains, de nature à justifier un tel refus ».

Le droit de la police administrative écologique reste donc encore à éclaircir. De plus, la territorialisation n'est pas acquise. Les débuts de la police administrative des sols contaminés, notamment avec le récent décret du 2 janvier 2013<sup>69</sup>, en témoignent en laissant le préfet demeurer l'interlocuteur privilégié.

Enfin, la loi du 1<sup>er</sup> août 2008<sup>70</sup> transposant la directive n° 2004/35, du 21 avril 2004, sur la responsabilité environnementale<sup>71</sup> s'oriente dans une direction semblable en attribuant un rôle essentiel d'impulsion, de direction et de coercition à l'autorité préfectorale de police alors même que le risque de l'attentisme est ici bien réel<sup>72</sup>.

## 2) *Un pouvoir normatif écologique territorial à parachever*

La territorialisation reste encore assez largement à finaliser. Les différentes réformes de décentralisation ont, dans ce contexte, une place déterminante. Il semble que l'État continue de regarder les collectivités comme des *exécutants* et non comme de véritables *décideurs*<sup>73</sup>. Le statut juridique de l'élu local reste ainsi à construire<sup>74</sup>. En amont, les projets de lois de l'Acte III de la décentralisation

<sup>68</sup> Conseil d'État, 30 janvier 2012, *Société Orange France*, req. n° 344992 ; *Revue de Droit Immobilier*, n° 3, 2012, obs. P. Soler-Couteaux, p. 176.

<sup>69</sup> Décret n° 2013-5 du 2 janvier 2013 *relatif à la prévention et au traitement de la pollution des sols*, *JORF* du 4 janvier 2013, p. 365.

<sup>70</sup> Loi n° 2008-757 du 1<sup>er</sup> août 2008 *relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement*, *JORF* du 2 août 2008, p. 12361.

<sup>71</sup> Directive du Parlement européen et du Conseil n° 2004/35/CE du 21 avril 2004 *sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux*, *JOUE L* n° 143 du 30 avril 2004, p. 56.

<sup>72</sup> S. CARVAL, « Un intéressant hybride : la " responsabilité environnementale " de la loi n° 2008-757 du 1<sup>er</sup> août 2008 », *Recueil Dalloz*, 2009, n° 24, p. 1655.

<sup>73</sup> G. CHAVRIER, *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, Paris, LGDJ, 2011, p. 22.

<sup>74</sup> A. HAQUET, « Statut de l'élu : découpons le serpent de mer », *AjDA*, 2013, n° 14, p. 761.

présentés en avril 2013 confortent les constats effectués jusqu'à présent quant aux spécificités de la territorialisation de l'action publique environnementale.

Ainsi, la région est présentée, de même que le pôle métropolitain<sup>75</sup>, comme une institution territoriale d'avenir (a). En aval, certaines affaires contentieuses topiques tendent à mettre en valeur le fait qu'un véritable droit territorialisé de la responsabilité environnementale pourrait utilement et salutairement trouver sa place dans notre ordre juridique (b).

#### a) L'orientation patente vers la régionalisation

La territorialité du droit est étroitement liée à des facteurs naturels et géographiques créant des conditions et des besoins différents selon la situation insulaire, maritime ou continentale de chaque pays, selon son relief, sa végétation, son hydrographie et son climat<sup>76</sup>. Dès lors, « les règles de droit sont en partie dictées par la nature »<sup>77</sup> et cet état de fait caractérise notamment l'inéluctabilité de la territorialisation de l'action publique<sup>78</sup>. Comme cela a déjà été précisé, l'essence même de ce phénomène, dans sa dimension de subsidiarisation, réside dans la prise en compte des spécificités territoriales.

Il en résulte une diversification pragmatique des modalités d'application des politiques de développement durable. Dans un système unitaire, le contrôle étatique des collectivités relève certes du domaine impérieux des exigences constitutionnelles<sup>79</sup>, mais au regard de l'évolution du droit et de la gestion des problématiques environnementales, il apparaît toutefois que le territoire régional représente une strate pertinente de calcul des variabilités écologiques et de prise de décisions publiques stratégiques.

Élément controversé du patrimoine juridique national<sup>80</sup>, la clause générale de compétence a ici une certaine importance. Plus concrètement, il ne s'agit pas d'octroyer aux collectivités l'inaltérable *kompetenz-kompetenz* mais de favoriser l'initiative et les capacités d'action locales. L'État-stratège pouvant paraître en défaut, la territorialisation de l'action publique devrait permettre de bâtir des « régions-stratégies ». En tant que matrice planificatrice de la transition énergétique, le SRCAE participe d'une telle orientation. Le dispositif législatif qui formera

<sup>75</sup> B. PERRIN, « L'ère des métropoles », *op. cit.*, p. 433.

<sup>76</sup> J.-L. BERGEL, *Théorie générale du droit*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2012, p. 151.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> J.-B. AUBY, « Réflexions sur la territorialisation du droit », in *La profondeur du droit local*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>79</sup> S. MARIE, « La décentralisation à l'épreuve des évolutions récentes du droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 854.

<sup>80</sup> G. LE CHATELIER, « Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ? », *AJDA*, 2009, n° 4, p. 186.

l'ossature de l'Acte III de la décentralisation consacrera-t-il une clause générale de compétence régionale environnementale à même de bouleverser la subsidiarisation ? Une réponse négative pourrait sans doute se parer des vertus du réalisme. Le doyen Vedel énonçait même que « la centralisation nous est tellement naturelle que nous décentralisons de façon centralisée »<sup>81</sup>.

L'observation des trois projets de lois gouvernementaux d'avril 2013 n'en demeure pas moins intéressante. La nécessité de doter la République de régions plus grandes, plus fortes et plus solides financièrement est devenue une évidence<sup>82</sup>. De plus, l'irremplaçable capacité de coordination interterritoriale de niveau régional doit être favorisée<sup>83</sup>. Les régions ne sont définitivement plus les établissements publics d'antan.

L'étude d'impact du projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires énonce, dans ce contexte, que la démarche coopérative interterritoriale devra être concrétisée par l'adoption d'un « pacte de gouvernance territoriale »<sup>84</sup> composé de schémas d'organisation par compétence. Il s'agit de « donner aux régions la place et la responsabilité qu'elles doivent avoir »<sup>85</sup>. Et une compétence élargie des régions doit être combinée avec une intervention résiduelle de l'État<sup>86</sup>. Au contentieux, ces dernières doivent cependant encore trouver sa place. Dans la célèbre affaire de l'*Erika*, les régions concernées détenaient, quant aux réparations, une place importante dans la mesure où elles avaient déjà reçu de la loi une vocation à agir en matière environnementale<sup>87</sup>.

Au niveau supranational, l'Union européenne appuie également la régionalisation. Le Comité des régions (CdR), organe consultatif de l'Union<sup>88</sup>, a, plus exactement, adopté une position constamment entérinée selon laquelle, « les régions sont des actrices majeures en matière d'énergie, étant donné leurs responsabilités dans de nombreuses activités liées à la planification, à l'octroi de permis, aux

---

<sup>81</sup> Cité dans B. FAURE, « Le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales : bonnes raisons, fausses solutions ? », *AJDA*, 2009, n° 16, p. 864.

<sup>82</sup> G. CHAVRIER, « La vocation du niveau intermédiaire : stratégies et prospective », *RFAP*, 2012, n° 141, p. 88.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>84</sup> Étude d'impact du projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, 9 avril 2013, p. 8.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 21 (s'agissant des fonds européens).

<sup>86</sup> F. TESSON et O. BONNEAU, « Vers un droit public de l'économie d'énergie ? », *op. cit.*, p. 2262.

<sup>87</sup> C. HUGLO, « L'inéluctable prise en compte du dommage écologique par le juge administratif », *AJDA*, 2013, n° 12, p. 669.

<sup>88</sup> Articles 305 à 307 TFUE.

investissements, aux marchés publics, à la production et à la consommation »<sup>89</sup>. De même, le CdR a subséquemment considéré que « les régions peuvent avoir très souvent une incidence plus large sur le changement de comportement que des collectivités locales individuelles »<sup>90</sup>. L'actuelle dynamique de « conscientisation économique-citoyenne » conduit ainsi à de subtiles sophistications de la subsidiarisation territoriale. De plus, « les plans régionaux pourraient servir de lien entre les initiatives locales et nationales, ce qui garantirait le développement cohérent des plans locaux »<sup>91</sup>.

b) La nécessité consécutive de responsabilisation des acteurs locaux

L'impérissable connexité entre les droits et les devoirs de chacun peut servir de fondement intangible pour considérer que l'octroi de prérogatives environnementales aux collectivités territoriales devrait consécutivement provoquer la formalisation d'un régime juridique de responsabilité dans la mise en œuvre des politiques de développement durable.

Les PCET, outils emblématiques de la nouvelle planification climatique, s'inscrivent d'ailleurs dans une intéressante réflexion selon laquelle « l'effort de caractérisation de la responsabilité territoriale du phénomène d'effet de serre [...] est central »<sup>92</sup>. Les collectivités étant à l'origine de nombreuses pollutions, le thème de leur responsabilisation juridique ne saurait être écarté. La responsabilité contentieuse impliquerait ici la formalisation d'une obligation systématique de réparation à la charge de la collectivité reconnue responsable<sup>93</sup>. La pratique juridictionnelle ne s'enracine toutefois pas, pour le moment, dans cette direction.

Ainsi, avec l'affaire *Di Sarno c/ Italie*<sup>94</sup>, la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) a considéré que l'incapacité prolongée des autorités italiennes à assurer le fonctionnement régulier du service de collecte, de traitement et d'élimination des déchets en Campanie avait porté atteinte au droit à la vie privée

---

<sup>89</sup> Avis de prospective du Comité des régions sur « Comment les régions contribuent-elles à réaliser les objectifs européens en matière de changement climatique et d'énergie ? Gros plan sur le pacte des maires », 2009/C 76/04, 31 mars 2009, § 13.

<sup>90</sup> *Ibidem*, § 14.

<sup>91</sup> *Ibidem*, § 16.

<sup>92</sup> L. ROCHER, « Action locale et planification climatique. Pratiques des collectivités et nouvelles responsabilités », *JCPA*, 2011, n° 50, étude 2389, p. 31.

<sup>93</sup> J.-M. PONTIER, « Nouvelles observations sur la clause générale de compétence », in *La profondeur du droit local, op. cit.*, p. 371.

<sup>94</sup> CEDH, 10 janvier 2012, *Di Sarno c/ Italie*, req. n° 30765/08 ; *Recueil Dalloz*, 2012, n° 38, obs. F.-G. Trébulle, p. 2559.

des requérants<sup>95</sup>. C'est la responsabilité conventionnelle de l'État qui est retenue ici dans la mesure où les obligations positives découlant de l'article 8 de la Convention doivent être appliquées *par les autorités publiques*. De fait, selon la Cour, « il pesait sur l'État l'obligation positive d'adopter des mesures raisonnables et adéquates capables de protéger les droits des intéressés »<sup>96</sup>. Et la circonstance qu'en l'espèce, le service public des déchets avait été confié à des entités privées n'avait pas eu pour effet de dispenser les autorités italiennes des obligations de vigilance leur incombant en vertu dudit article 8<sup>97</sup>. La responsabilité du service public des déchets reposait donc, *in fine*, sur les épaules des autorités et les modalités d'organisation territoriale de l'État importaient peu aux juges européens.

Or, l'organisation régionale italienne présente justement des similitudes avec celle de la France. La Campanie, selon les dispositions de la Constitution italienne de 1948, bénéficie du dispositif constitutionnel des régions à statut ordinaire. Dans l'affaire *Di Sarno*, c'est bien la Campanie qui fixait, de façon autonome, les conditions de gestion des déchets produits sur son territoire. Une loi régionale du 10 février 1993 fixait précisément les lignes directrices nécessaires pour l'adoption d'un plan d'élimination des déchets dans cette région<sup>98</sup>. En 1997, le président de région avait arrêté un plan régional d'élimination des déchets et, en 1998, avait lancé un appel d'offres pour la concession décennale du service de traitement et d'élimination des déchets produits dans la province de Naples<sup>99</sup>.

C'est à l'issue de la procédure d'adjudication, en mars 2000, que la concession de ce service fut confiée à un consortium d'entreprises privées. De nouveaux appels d'offres ont ensuite été lancés en 2006<sup>100</sup>, avant que le préfet de Naples ne soit nommé commissaire délégué à la gestion de la « crise des déchets », en 2007<sup>101</sup>. Le Président du Conseil des ministres a finalement dû intervenir par ordonnance en janvier 2008<sup>102</sup>. Il apparaît ainsi que l'État italien n'était initialement responsable ni de la détermination des modalités de gestion du service public des déchets ni du développement progressif de la crise.

---

<sup>95</sup> *Ibidem*, § 112.

<sup>96</sup> *Ibidem*, § 110.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

<sup>98</sup> *Ibidem*, § 10.

<sup>99</sup> *Ibidem*, § 12.

<sup>100</sup> *Ibidem*, §§ 27-28.

<sup>101</sup> *Ibidem*, § 31.

<sup>102</sup> *Ibidem*, § 37.

La réforme constitutionnelle du 18 octobre 2001<sup>103</sup>, adoptée sur la base d'un référendum, est très intéressante à cet égard. Elle a effectivement opéré un renversement du critère constitutionnel de la délimitation des compétences en énumérant les compétences réservées exclusivement à l'État et en affirmant la compétence générale résiduelle des régions<sup>104</sup>. Avec cette réforme de 2001, les régions italiennes ont obtenu, par le truchement de la clause générale résiduelle, la compétence de police locale<sup>105</sup>.

La responsabilisation environnementale territoriale reste toutefois complexe. Dans l'affaire *Di Sarno*, la gestion du service public des déchets avait été contractualisée. Or, en France, la contractualisation de l'action publique environnementale ne semble pas s'inscrire dans le mouvement de territorialisation actuel. Si elles ont pleinement la « liberté de se lier »<sup>106</sup>, les collectivités usent alors cependant d'un pouvoir conféré par l'État et non de facultés innées. De surcroît, la contractualisation repose d'abord sur des préoccupations fonctionnelles et non territoriales<sup>107</sup>. La fonctionnalisation peut même être, dans ce cadre, considérée comme un facteur de *déterritorialisation* en ce sens que le territoire n'est pas pris en tant que tel mais en tant qu'il sert à délimiter le cadre d'une activité, à assurer la cohérence d'une intervention<sup>108</sup>. Les contrats d'agriculture durable, instaurés en 2003<sup>109</sup> puis supprimés en 2007<sup>110</sup> étaient, par exemple, conclus entre des personnes exerçant des activités agricoles et l'État.

## II – LA PROCÉDURALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE

Dans le cadre de la territorialisation, l'administration doit relever de nouveaux défis et déployer des capacités de gestion d'informations et de mobilisation des moyens pertinents pour réaliser des objectifs environnementaux. La constitution de

---

<sup>103</sup> Loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001 *portant modifications du titre V de la deuxième partie de la Constitution de la République d'Italie*, *Gazzetta Ufficiale*, 24 octobre 2001, n° 248.

<sup>104</sup> L. VANDELLI, « Du régionalisme au fédéralisme », *Pouvoirs*, 2002, n° 103, p. 82.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 83.

<sup>106</sup> T. FLEURY, « La liberté contractuelle des personnes publiques. Questions critiques à l'aune de quelques décisions récentes », *RFDA*, 2012, n° 2, p. 234.

<sup>107</sup> J.-M. PONTIER, « Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique », *op. cit.*, p. 727.

<sup>108</sup> *Ibidem*.

<sup>109</sup> Décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003 *relatif aux contrats d'agriculture durable et modifiant le Code rural*, *JORF* du 25 juillet 2003, p. 12594.

<sup>110</sup> Article 3 du décret n° 2007-1261 du 21 août 2007 *relatif au financement des exploitations agricoles*, *JORF* du 24 août 2007, p. 14127.

« réseaux d'informations » s'impose désormais immanquablement comme un pilier des processus décisionnels<sup>111</sup>. La démocratie environnementale se caractérise justement par l'instauration de procédures visant à reconnaître aux citoyens un droit de participer à l'élaboration des décisions publiques<sup>112</sup> et à les associer à la détermination des exigences d'intérêt général<sup>113</sup>. L'action publique s'enracine ainsi dans un terreau procédural délibératif orienté vers les « relations dialogiques » avec la société civile.

Dans un tel contexte, le développement des procédures tant informatives que participatives favorise l'émergence d'une forme de citoyenneté écologique de la chose publique (1), dont la conséquence est de rendre, peu à peu, possible la conceptualisation d'un véritable droit du « dialogisme actionnel » (2).

#### 1) *L'émergence salutaire d'une citoyenneté écologique de la chose publique*

Le renouvellement et l'approfondissement des droits d'information et de participation du public amènent une conception novatrice de la citoyenneté. Il s'agit d'une « éco-citoyenneté » vigilante et responsable. Mobilisé par la nécessité de *durabiliser* la gestion de son territoire, le citoyen s'immisce progressivement dans les procédures administratives. Il exerce ses droits fondamentaux (a), ce qui lui permet de structurer son action (b).

##### a) L'appui décisif du droit de l'homme à l'environnement

Il apparaît possible de constater que ce qui s'apparente désormais à un véritable « droit du développement durable »<sup>114</sup> remodèle aujourd'hui les contours de la notion d'*intérêt local*. Les changements environnementaux conduisent ainsi à la délimitation de nouveaux besoins des populations. Or, l'action des collectivités doit impérativement avoir pour bénéficiaires prioritaires ses habitants<sup>115</sup>. Sur le plan constitutionnel, les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 7 de la Charte de l'environnement délimitent cette citoyenneté du bien commun. La démocratie participative traduit exactement une telle forme de citoyenneté écologique attachée à la chose publique<sup>116</sup>.

---

<sup>111</sup> F. FÉRAL, « L'État régulateur matrice de la gouvernance », *op. cit.*, p. 26.

<sup>112</sup> Conseil d'État, *La démocratie environnementale*, coll. Droits et Débats, Paris, 2013, p. 16.

<sup>113</sup> J.-M. SAUVÉ, « Introduction », in Conseil d'État, *La démocratie environnementale*, *op. cit.*, p. 21.

<sup>114</sup> F.-G. TRÉBULLE, « Libres propos sur un changement de nom à valeur de programme », *Environnement et développement durable*, 2010, n° 1, repère 1.

<sup>115</sup> G. LE CHATELIER, « Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ? », *op. cit.*, p. 187.

<sup>116</sup> J.-M. SAUVÉ, « Introduction », in Conseil d'État, *La démocratie environnementale*, *op. cit.*, p. 20.

Sur le plan international, la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 consacre explicitement le lien entre la protection de l'environnement et les droits fondamentaux. Elle a notamment pour objectif de garantir les droits liés à la participation du public aux processus décisionnels environnementaux.

De même, dans l'affaire *Di Sarno* déjà évoquée, la CEDH a rappelé la teneur de son édifice prétorien concernant le droit de l'homme à l'environnement. Ainsi, elle considère que les « atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être des personnes et les priver de la jouissance de leur domicile de manière à nuire à leur vie privée et familiale »<sup>117</sup> et que « les États ont avant tout l'obligation positive, en particulier dans le cas d'une activité dangereuse, de mettre en place une réglementation adaptée aux spécificités de ladite activité, notamment au niveau du risque qui pourrait en résulter »<sup>118</sup>. Le volet procédural de l'article 8 de la Convention comporte également l'obligation d'information du public.

Sur le plan du droit de l'Union européenne, la directive n° 2011/92, du 13 décembre 2011<sup>119</sup>, est venue codifier ce qu'on pourrait dénommer le *droit européen de la démocratie environnementale*. Elle fixe, plus exactement, les principes généraux d'évaluation des incidences sur l'environnement. Selon ses considérants introductifs, l'autorisation des projets publics et privés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ne devrait être accordée qu'après une évaluation des incidences notables que ces projets sont susceptibles d'avoir sur l'environnement.

La directive reprend la Convention d'Aarhus en énonçant que la *participation effective* du public à la prise de décision permet à ce dernier de formuler des avis et des préoccupations pouvant être utiles pour les décisions en question. Elle permet simultanément au décideur de tenir compte de ces avis et préoccupations, ce qui favorise le respect de l'obligation de rendre des comptes et la transparence du processus décisionnel tout en contribuant à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux.

La citoyenneté écologique est là, construite sur la base de cette véritable densification normative du droit à l'environnement<sup>120</sup>. *L'éco-citoyen* est-il pour autant tenu par un devoir juridique symétrique de favoriser la réalisation de la justice environnementale sur son territoire ? L'article 2 de la Charte de l'environnement est

---

<sup>117</sup> CEDH, 10 janvier 2012, *Di Sarno*, *op. cit.*, § 104.

<sup>118</sup> *Ibidem*, § 106.

<sup>119</sup> Directive du Parlement européen et du Conseil n° 2011/92/UE du 13 décembre 2011 *concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement*, *JOURNAL* L n° 26 du 28 janvier 2012, p. 1.

<sup>120</sup> E. GAILLARD, « Pour une approche systémique, complexe et prospective des droits de l'homme », in C. Cournil et C. Colard-Fabrgoule, *Changements environnementaux globaux et droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 62.

limpide. Il dispose précisément que « toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ».

Surtout, le juge constitutionnel est venu apporter, dans sa décision QPC du 8 avril 2011 sur les troubles de voisinage<sup>121</sup>, et avec la compendieuse concision méthodologique qui le distingue habituellement, une pierre en ce sens. Il a dégagé de la combinaison des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Charte le principe selon lequel « chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité »<sup>122</sup>. Le laconisme est tel qu'il est difficile d'en tirer des conclusions hâtives sur les plans déontique et coercitif. C'est d'ailleurs plutôt à la représentation nationale qu'il revient d'apporter des précisions, le Conseil constitutionnel ayant tout récemment considéré, dans une décision QPC du 23 novembre 2012<sup>123</sup>, que les moyens de mise en œuvre du droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé relevait du pouvoir général d'appréciation du Parlement<sup>124</sup>.

Idéalement, l'objectif de justice environnementale ne saurait être pleinement atteint sans une implication forte du public. Si l'information est disponible, le public doit s'en saisir et en prendre connaissance. Si les formalités procédurales de participation au processus décisionnel sont organisées, le public doit y assister et se joindre aux discussions. La protection de l'environnement, si elle est devenue une obligation étatique à part entière, est, en effet, encore un devoir des citoyens<sup>125</sup>. Elle permet l'intervention de ceux-ci tantôt comme des auxiliaires de l'administration, tantôt comme des organes de contrôle<sup>126</sup>.

Ces éléments relèvent de la dynamique territoriale et de la conscience écologique de chacun. Située au cœur de la procéduralisation, la *conscientisation éco-centrée* permet justement une certaine structuration de la société civile.

#### b) La conscientisation éco-citoyenne au cœur de la procéduralisation

Le droit à l'environnement apparaît comme un catalyseur des consciences écologiques<sup>127</sup>. Le rôle de la société civile est ici essentiel. Dans ses conclusions sur

<sup>121</sup> Décision du 8 avril 2011, *M. Michel* ⚡, n° 2011-116 QPC ; *Recueil Dalloz*, 2011, n° 18, note V. Rebeyrol, p. 1258.

<sup>122</sup> *Ibidem*, consid. 5.

<sup>123</sup> Décision du 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autres*, n° 2012-282 QPC, *JORF* du 24 novembre 2012, p. 18543 ; *Recueil Dalloz*, 2012, n° 41, p. 2743.

<sup>124</sup> *Ibidem*, consid. 8.

<sup>125</sup> M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2011, p. 135.

<sup>126</sup> *Ibidem*.

<sup>127</sup> E. GAILLARD, « Pour une approche systémique, complexe et prospective des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 61.

l'affaire *Djurgården-Lilla*<sup>128</sup>, l'avocat général près la Cour de justice de l'Union européenne, M<sup>me</sup> Sharpston, a apporté des analyses éclairantes à ce sujet. Elle a rappelé que les organisations non gouvernementales de protection de l'environnement apportent une connaissance spécialisée et parlent d'une seule voix au nom de nombreux acteurs avec un degré d'expertise technique dont ne dispose pas toujours l'individu<sup>129</sup>. Sur le plan des actions contentieuses, elles conduisent à rassembler, dans une seule action, les demandes d'un nombre élevé d'individus<sup>130</sup>. La participation des membres de la société civile environnementale, tant à la phase administrative que judiciaire, renforce ainsi les décisions adoptées par les pouvoirs publics, accroît la légitimité de ces derniers et améliore le fonctionnement des procédures de prévention en matière d'environnement<sup>131</sup>.

La Commission européenne développe une conception similaire. En septembre 2012, elle rappelait qu'« une société civile dotée de moyens d'action constitue un élément essentiel de tout système démocratique »<sup>132</sup>. Autonome et hors du champ de l'État et du politique<sup>133</sup>, la société civile participe activement à l'orientation vers une économie *décarbonée*<sup>134</sup>. Les pouvoirs publics locaux, qui ne peuvent être considérés comme faisant partie du « public »<sup>135</sup>, utilisent précisément les associations de protection de l'environnement comme relais en vue de diffuser les informations environnementales locales<sup>136</sup>.

Toutefois, une difficulté récurrente survient du fait de la technicité et de la complexité des dites informations communiquées au public<sup>137</sup>, d'autant que les procédures participatives affichent un degré de sophistication élevé. La démocratie environnementale repose sur un champ lexical subtil et sibyllin mêlant les enquêtes publiques, les concertations, les consultations, le débat public, la participation,

<sup>128</sup> CJCE, 15 octobre 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskydds förening c/ Stockholms kommun genom dess marknämnd*, aff. C-263/08, Recueil 2009, p. I-09967.

<sup>129</sup> Conclusions de l'avocat général E. Sharpston sur l'affaire C-263/08, § 61, disponible en ligne sur : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72567&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1438872>

<sup>130</sup> *Ibidem*, § 62.

<sup>131</sup> *Ibidem*, § 64.

<sup>132</sup> Commission Européenne, « Les racines de la démocratie et du développement durable : l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures », *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, COM (2012), 492 final, 12 sept. 2012, p. 3.

<sup>133</sup> A. POMADE, *La Société Civile et le droit de l'environnement. Contribution à la réflexion sur les théories des sources du droit et de la validité*, Paris, Dalloz, 2010, p. 75.

<sup>134</sup> Commission Européenne, « Les racines de la démocratie », *op. cit.*, p. 10.

<sup>135</sup> CAA Nancy, 26 juin 2012, req. n° 11NC01258 ; AJDA, 2013, n° 7, ccl. V. Ghisu-Deparis, p. 421.

<sup>136</sup> M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 146.

<sup>137</sup> J.-M. SAUVÉ, « Introduction », in Conseil d'État, *La démocratie environnementale*, *op. cit.*, p. 25.

l'information ou encore la mise à disposition du public. En prévoyant l'encadrement de l'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement par la conditionnalité législative, le Constituant n'avait pas éludé le risque de complexification administrative et procédurale.

La territorialisation est vidée de sa substance lorsque la pratique de la procéduralisation s'avère peu convaincante. L'enquête publique et le débat public demeurent des procédures passives et peuvent parfois arriver tardivement ou s'apparenter à une simple communication du public n'amenant pas une relation dialogique authentique et constante<sup>138</sup>. Le processus décisionnel n'est, *de facto*, pas réellement impacté par ces procédures<sup>139</sup>. La codécision reste finalement lointaine même si les réformes de la loi *Grenelle 2* ont été importantes. La récente loi du 27 décembre 2012 portant réforme du droit de la participation du public est, en rapport avec ce dernier élément, venue renforcer les garanties permettant d'atteindre une *participation effective* du public<sup>140</sup>.

## 2) L'avènement d'un droit du « dialogisme actionnel » territorial

De plus en plus fondée sur le dialogue, l'action publique environnementale territorialisée doit, depuis peu, assurer une véritable *participation effective* du public (a). L'émergence de cette justice procédurale pourrait s'apparenter à un vecteur incident de promotion de l'éco-fiscalité locale (b).

### a) La problématique juridique de la participation effective

Les dispositions de l'article 7 de la Charte n'énoncent qu'une règle de compétence et si elles comportent également une dimension matérielle, cette dernière restait à préciser<sup>141</sup>. La justiciabilité de cet article 7, naturellement limitée par la conditionnalité législative, s'est ainsi peu à peu construite avec la réactivité des associations de protection de l'environnement et l'aide à la fois fructueuse et efficiente des juges.

La jurisprudence constitutionnelle s'est ainsi progressivement ajustée et affinée au fil des derniers mois. Dans sa première QPC sur le sujet, rendue le

---

<sup>138</sup> J.-C. HÉLIN, « L'enquête publique aujourd'hui – Intervention de Jean-Claude Hélin », in Conseil d'État, *La démocratie environnementale*, *op. cit.*, p. 112.

<sup>139</sup> G. DUMONT, « La démocratie environnementale aujourd'hui – Intervention de Gilles Dumont », in Conseil d'État, *La démocratie environnementale*, *op. cit.*, p. 42.

<sup>140</sup> F. JAMAY, « La loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public : une ambition limitée », *JCPA*, 2013, n° 19-20, étude 2137, p. 38.

<sup>141</sup> K. FOUCHER, « Les sources de la démocratie environnementale aujourd'hui – Intervention de Karine Foucher », in Conseil d'État, *La démocratie environnementale*, *op. cit.*, p. 90.

14 octobre 2011<sup>142</sup>, le Conseil avait déjà implicitement jugé que la simple publication, quoiqu'elle fût nécessaire au respect du principe de participation, ne suffisait pas à assurer la reconnaissance de la prise en compte des observations du public.

Dans sa décision QPC du 13 juillet 2012<sup>143</sup>, le Conseil a rappelé sa position de principe selon laquelle il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer les modalités de la mise en œuvre des dispositions de l'article 7<sup>144</sup>. Sur la consistance critériologique permettant de caractériser une participation effective, le Conseil demeurait silencieux et, en l'espèce, constatait l'inconstitutionnalité de certaines dispositions de l'article L. 512-5 du Code de l'environnement en énonçant laconiquement que « ni ces dispositions ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause »<sup>145</sup>. Ainsi le juge analysait négativement l'inconstitutionnalité mais n'apportait pas, positivement, une conceptualisation complémentaire précise et référencée des exigences juridiques attendues en matière de participation effective du public au processus décisionnel environnemental.

De l'autre côté du Palais-Royal, la politique jurisprudentielle du Conseil d'État apparaît plus audacieuse. En matière d'études d'impact, le juge administratif contraint l'administration à ne pas laisser de « carences substantielles »<sup>146</sup>. En matière de participation du public au processus d'élaboration des définitives ZDE, le Conseil d'État a pu considérer que ni les réunions de réflexions et de travail, ni l'enquête publique, ni le rapport du commissaire enquêteur, ni la consultation organisée « ne peuvent être regardés comme une association du public au processus d'élaboration de la zone de développement de l'éolien litigieuse [...], aucune de ces instances n'étant ouverte au public sous quelque forme que ce soit »<sup>147</sup>.

Reprenant, dans cette même affaire, le considérant de principe de sa jurisprudence *Danthony* du 23 décembre 2011<sup>148</sup>, le juge a ensuite énoncé que

---

<sup>142</sup> Décision du 14 octobre 2011, *Association France Nature Environnement*, n° 2011-183/184 QPC, *JORF* du 15 octobre 2011, p. 17466 ; *AJDA*, 2012, n° 5, étude B. Delaunay, p. 260.

<sup>143</sup> Décision du 13 juillet 2012, *Association France Nature Environnement*, n° 2012-262 QPC, *JORF* du 14 juillet 2012, p. 11635 ; *AJDA*, 2012, n° 36, p. 1430, actu. S. Brondel.

<sup>144</sup> *Ibidem*, consid. 4.

<sup>145</sup> *Ibidem*, consid. 8.

<sup>146</sup> TA Rennes, 9 septembre 2004, *Eau et Rivières de Bretagne*, req. n° 012954.

<sup>147</sup> CAA Nancy, 26 juin 2012, *op. cit.*

<sup>148</sup> CE, 23 décembre 2011, *Danthony*, req. n° 335033 ; *AJDA*, 2012, note V. B. Seiller, p. 1609. Selon cette décision, « si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que

« l'absence d'association du public au processus d'élaboration de la zone de développement de l'éolien [...] a privé les tiers intéressés d'une garantie [...] et que l'irrégularité ainsi commise était de nature à entacher la légalité de la décision litigieuse [...] ». Facteur de modernisation des standards jurisprudentiels applicables en matière d'illégalité externe des actes administratifs<sup>149</sup>, l'arrêt *Danthony* conduit salutairement au renforcement de la stabilité des situations juridiques en tenant compte des influences réelles sur les prises de décisions publiques et en réduisant l'emprise du formalisme procédural.

L'équilibre en matière de procéduralisation environnementale n'est toutefois pas évident à délimiter. D'un côté, la participation aux débats publics est souvent insuffisante. Mais de l'autre côté, l'animation desdits débats publics est fréquemment marquée par une forme de cristallisation des antagonismes et des intérêts divergents<sup>150</sup>. De surcroît, si l'« administration consultative » peut parfois sembler n'être qu'une coquille formelle et partiellement vide, l'« administration délibérative » peut, quant à elle, paraître longue, fastidieuse, complexe et exigeante. La ligne directrice de la territorialisation de l'action publique environnementale, dans sa dimension de procéduralisation, n'en ressort hélas pas clarifiée.

La participation effective implique sans doute une forme, même très limitée, de *codécision*. Dans ce cas, la participation du public n'est plus uniquement envisagée comme une procédure préparatoire de l'acte administratif unilatéral mais bien comme l'élaboration conjointe de celui-ci<sup>151</sup>. Le renforcement de l'action politique citoyenne provient alors d'une certaine forme d'interactivité démocratique.

C'est précisément ici que la caractérisation d'un droit du « dialogisme actionnel » peut pertinemment intervenir. L'action publique est toujours plus fondée sur le dialogue avec le public et la société civile. Le consentement s'impose et la coercition s'efface. La légitimité du processus décisionnel n'est plus institutionnelle. Elle est davantage procédurale. C'est dans un tel moule conceptuel que se coule vraiment le ciment de la territorialisation de l'action publique environnementale. Les canevas juridiques sont consolidés et spécifiquement adaptés aux nombreuses circonstances territoriales ainsi qu'à leurs diverses variables écologiques.

Ce dialogisme actionnel, qui peut servir de clef d'analyse majeure de la gouvernance environnementale territoriale, devrait être de nature à favoriser l'éclosion de l'éco-fiscalité territoriale.

---

s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ».

<sup>149</sup> F. MELLERAY, « Précisions sur la neutralisation de certains vices de procédure », *Droit administratif*, 2012, n° 3, comm. 22.

<sup>150</sup> P. LASCOURMES, *Action publique et environnement*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>151</sup> G. DUMONT, « La démocratie environnementale aujourd'hui », *op. cit.*, p. 44.

b) La promotion incidente de l'éco-fiscalité locale

L'important mouvement de spécialisation des territoires, notamment concrétisé par le développement des établissements publics territoriaux, a pu conduire à une forme paradoxale de *déterritorialisation* de l'action publique<sup>152</sup>. Le territoire n'est alors que le simple support d'une activité spécifique. Les sentiments de solidarités territoriales s'estompent et les besoins de la population ne sont plus directement et immédiatement appréhendés en termes territoriaux<sup>153</sup>.

Cependant, avec ce droit du dialogisme actionnel qui fait le ressort et la force vive de la gouvernance environnementale territoriale, la participation du public semble plutôt valoriser la prise en compte du territoire sans le réduire au support d'une activité. Plus précisément, alors que l'environnement est typiquement un enjeu échappant aux découpages territoriaux administratifs classiques<sup>154</sup> et qu'il provoque une interpénétration des échelles spatiales<sup>155</sup> tout en déplaçant les repères territoriaux traditionnels<sup>156</sup>, l'avènement d'une démocratie écologique favorise, dans le même temps, une réappropriation du territoire par les citoyens.

Là où la fonctionnalisation entraîne une certaine déterritorialisation, la procéduralisation produit, à l'inverse, une forme de *reterritorialisation* de l'action publique. En effet, et comme cela a déjà été évoqué, le territoire devient un élément crucial de réalisation des politiques de développement durable. Par un raisonnement inductif, et dans une optique prospective, il apparaît alors possible d'estimer que le risque de *dilution du territoire*<sup>157</sup> s'éloigne avec le dialogisme actionnel. En ce sens, la gouvernance environnementale, en s'affinant et en développant la participation effective du public, peut conduire au renforcement des deux traits essentiels qui définissaient initialement le territoire ; « l'exercice d'un pouvoir et la mise en œuvre d'une solidarité »<sup>158</sup>.

Dans le cadre de la procéduralisation, le dialogisme actionnel, en tant qu'il repose sur la structuration de l'action publique autour de dialogues et de liens tissés avec les citoyens, participe directement de la recherche de la justice environnementale. Cette justice est ici de nature procédurale et doit permettre de corriger les déséquilibres dans la distribution des biens sociaux et dans les conditions

---

<sup>152</sup> J.-M. PONTIER, « Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique », *op. cit.*, p. 725.

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 726.

<sup>154</sup> P. LASCOUMES, *Action publique et environnement*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>155</sup> *Ibidem*.

<sup>156</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>157</sup> J.-M. PONTIER, « Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique », *op. cit.*, p. 729.

<sup>158</sup> *Ibidem*.

de l'indispensable reconnaissance sociale<sup>159</sup>. Ainsi, le droit de l'environnement *territorialisé*, en ce qu'il intègre un support procédural solide, peut être un « outil efficace pour garantir une distribution juste des risques environnementaux »<sup>160</sup>.

Un tel solidarisme écologique ne se dessine cependant qu'à travers le décalquage des variables environnementales territoriales. Cet aspect permet d'observer que, parallèlement et consécutivement à la procéduralisation, la territorialisation de l'action publique provoque une certaine promotion de la fiscalité écologique. La conscientisation, qui est à la fois l'amorce et l'aboutissement de la procéduralisation, favorise effectivement l'émergence de consensus sur la nécessité d'appliquer le principe du pollueur-payeur ou, plus largement, le principe de l'article 4 de la Charte de l'environnement selon lequel « toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement ». Or, d'une part, les politiques contributives peuvent comporter une dimension solidaire et participer à la formation de *fiscalités citoyennes*<sup>161</sup> et, d'autre part, les instruments fiscaux paraissent indispensables à la mise en œuvre d'une politique effective de préservation de l'environnement<sup>162</sup>.

Le fondement de la fiscalité écologique réside dans la tarification de l'usage et de la dégradation des ressources naturelles<sup>163</sup>. Les spécificités de chaque territoire, en termes de pollutions et de nuisances, impliquent alors, au moment de la recherche d'une nouvelle fiscalité en lien avec la protection de l'environnement, une forme de *reterritorialisation*. Les techniques mobilisables sont ici nombreuses, depuis le calcul de nouvelles bases d'imposition fondées sur des critères écologiques<sup>164</sup> jusqu'à l'élaboration d'une fiscalité locale *verdie* pour décourager l'installation de biens immobiliers dans les zones regroupant des *éco-quartiers*<sup>165</sup>.

Au final, en s'appuyant sur la procéduralisation, le dialogisme actionnel peut faciliter le financement de la transition écologique par la fiscalité locale. À l'heure où la refondation de l'impôt semble essentielle<sup>166</sup>, la prise en compte des spécificités

---

<sup>159</sup> M. TORRE-SCHAUB, « Quelques apports à l'étude de la notion de justice environnementale », in C. CURNIL et C. COLARD-FABRGOULE, *Changements environnementaux globaux et droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 82.

<sup>160</sup> *Ibidem*, p. 83.

<sup>161</sup> M. BOUVIER, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 10<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2010, p. 302.

<sup>162</sup> A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 49.

<sup>163</sup> Assemblée nationale, Proposition de résolution n° 908 *pour une fiscalité écologique au cœur d'un développement soutenable* du 8 avril 2013, p. 6.

<sup>164</sup> G. DESMOULIN, « Les raisons et les modalités de la transformation de la fiscalité directe locale et fiscalité environnementale », *RFPP*, 2011, n° 114, p. 101.

<sup>165</sup> *Ibidem*, p. 104.

<sup>166</sup> M. BOUVIER, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, *op. cit.*, p. 305.

écologiques des territoires se place bien au cœur de la territorialisation de l'action publique.

\*

La territorialisation de l'action publique environnementale se dévoile donc sous l'angle d'une dynamique duale entremêlant surtout des processus de subsidiarisation et de procéduralisation. Sur la question environnementale, l'État semble détenir une vision stratégique structurée et orientée sur le long terme. La proximité législative et réglementaire ayant suivi le Grenelle de l'environnement en témoigne tout particulièrement. Alors que les territoires expriment des libertés, l'État affirme des cohérences et des logiques<sup>167</sup>.

L'évolution du système de planification écologique, actuellement très forte, n'a pas encore adéquatement prouvé l'effectivité de ses capacités de coordination et de cohésion interterritoriales. La régionalisation écologique peut ici s'avérer être une voie institutionnelle extrêmement fructueuse.

Surtout, les connexions entre les réformes décentralisatrices et écologiques, énergétiques et urbanistiques restent à façonner. Il peut, dès lors, être intéressant de revenir au concept d'État-stratège<sup>168</sup>. Si la stratégie environnementale semble claire, la vision stratégique plus globale de développement durable l'est déjà sensiblement moins. Pour parachever la territorialisation et pleinement entrer dans son rôle de régulateur, l'État doit délivrer des lignes directrices intelligibles, efficaces, pérennes et articulées. Il doit ensuite mettre en œuvre les réformes corrélatives en stabilisant et en simplifiant l'ordre juridique. La riche actualité en matière de droit des collectivités locales et de droit de l'environnement amènera prochainement, à n'en pas douter, de précieuses réponses sur ces sujets.

---

<sup>167</sup> Rapport d'information du Sénat n° 342 sur *l'avenir de la planification stratégique*, 5 février 2013, p. 16 : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-342-notice.html>

<sup>168</sup> *Ibidem*, p. 39.

**RÉSUMÉ :**

*Les rénovations parallèles du droit de l'environnement et du droit des collectivités territoriales favorisent le mouvement actuel de territorialisation de l'action publique environnementale. Caractérisée par deux tendances principales, la subsidiarisation et la procéduralisation, cette territorialisation permet de mettre en valeur plusieurs évolutions juridiques intéressantes.*

*En premier lieu, elle se manifeste par le renforcement d'un véritable pouvoir normatif écologique territorial. En construction, ce pouvoir se concrétise surtout par les planifications stratégiques et les polices administratives environnementales. Il pourrait être parachevé par une régionalisation de l'action publique et une responsabilisation des acteurs locaux.*

*Ensuite, la procéduralisation révèle des impulsions différentes, procédant essentiellement de l'émergence d'une éco-citoyenneté, façonnée par la consécration des droits fondamentaux environnementaux, et d'une administration délibérative. Cette dernière produit et tend à systématiser des interactivités démocratiques renforçant encore la territorialisation.*

**SUMMARY:**

*The concurrent renovations of environmental and local law favour a currently dominant trend of public environmental action: "territorialisation". Territorialisation is characterised by two main tendencies, namely subsidiarisation and proceduralisation. It emphasises several interesting legal evolutions.*

*To begin with, territorialisation reveals itself through the strengthening of an actual normative territorial ecological power. Still in infancy, this power takes form with strategic planning and the environmental administrative police. It could be completed by the districting of public action and by the empowerment of local actors.*

*Furthermore, proceduralisation reveals different forward thrusts that mostly proceed from the emergence of an eco-citizenship shaped by the consecration of environmental fundamental right, and from a deliberative administration. The latter produces democratic interactivities and tends to systematise them, which further advances territorialisation.*

**BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE**

- AUBY J.-B., « Réflexions sur la territorialisation du droit », in *La profondeur du droit local*, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence, Paris, Dalloz, 2006, pp. 1-15
- BILLET P., « Grenelle 2 de l'environnement et collectivités territoriales », *Environnement et développement durable*, 2010, n° 8-9, étude 18, pp. 17-25
- LE CHATELIER G., « Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ? », *AJDA*, 2009, n° 4, pp. 186-191
- CHAVRIER G., *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, Paris, LGDJ, 2011, 182 p.
- Conseil d'État, *La démocratie environnementale*, Paris, coll. Droits et Débats, 2013, 297 p.
- JACQUOT H. et LEBRETON J.-P., « La réforme du plan local d'urbanisme », *AJDA*, 2010, n° 30, pp. 1697-1704
- JÉGOUZO Y., « Les principes du droit de l'urbanisme », in *Bien public, bien commun*, Mélanges en l'honneur d'Étienne Fatôme, Paris, Dalloz, 2011, pp. 179-189
- MARIE S., « La décentralisation à l'épreuve des évolutions récentes du droit de l'urbanisme », *RFDA*, 2012, n° 5, pp. 854-863
- PONTIER J.-M., « Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique », *AJDA*, 1997, n° 10, pp. 723-730
- PRIEUR M., *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2011, 6<sup>e</sup> éd., 1152 p.
- ROCHER L., « Action locale et planification climatique. Pratiques des collectivités et nouvelles responsabilités », *JCPA*, 2011, n° 50, étude 2389, pp. 30-32
- SAUVÉ J.-M., « Les ressources de la culture politique française », *Esprit*, 2013/2, n° 392, pp. 57-68
- TESSON F. et BONNEAU O., « Vers un droit public de l'économie d'énergie ? », *AJDA*, 2012, n° 41, pp. 2256-2263
- VAN LANG A., *Droit de l'environnement*, Paris, PUF, 2011, 3<sup>e</sup> éd., 517 p.