



HAL
open science

Les conséquences de l'état d'urgence sanitaire en matière de droit de l'environnement

Estelle Dantan, Vincent Louis, Aurèle Pawlotsky

► To cite this version:

Estelle Dantan, Vincent Louis, Aurèle Pawlotsky. Les conséquences de l'état d'urgence sanitaire en matière de droit de l'environnement. La Revue des droits de l'Homme, 2020, <10.4000/revdh.10021>. <halshs-04469533>

HAL Id: halshs-04469533

<https://shs.hal.science/halshs-04469533v1>

Submitted on 20 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Les conséquences de l'état d'urgence sanitaire en matière de droit de l'environnement

Estelle Dantan, Vincent Louis and Aurèle Pawlotsky



Electronic version

URL: <https://journals.openedition.org/revdh/10021>

DOI: 10.4000/revdh.10021

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Brought to you by Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne



Electronic reference

Estelle Dantan, Vincent Louis and Aurèle Pawlotsky, "Les conséquences de l'état d'urgence sanitaire en matière de droit de l'environnement", *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 18 June 2020, connection on 20 February 2024. URL: <http://journals.openedition.org/revdh/10021> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/revdh.10021>

This text was automatically generated on February 16, 2023.

The text and other elements (illustrations, imported files) are "All rights reserved", unless otherwise stated.

Les conséquences de l'état d'urgence sanitaire en matière de droit de l'environnement

Estelle Dantan, Vincent Louis and Aurèle Pawlotsky

- 1 Alors que les mesures de confinement liées à la pandémie du Covid-19 ont interrompu une grande partie de l'activité économique et industrielle, entraînant une baisse de plus de moitié du dioxyde d'azote à Paris¹ et un retour perceptible de la faune, les questions environnementales font l'objet d'un regain d'intérêt. L'idée de la nécessité d'un nouveau mode de vie semble, de manière inédite, faire son chemin. Les appels à une prise de conscience écologique, ou encore à un capitalisme plus respectueux de l'environnement, se sont multipliés de toute part. Cette période n'a pas pour autant consisté en une mise à l'arrêt de l'activité humaine sur l'intégralité du territoire. Si la pollution de l'air a baissé, d'autres phénomènes dommageables ont été accrus par le confinement : l'orpaillage en Guyane² et le braconnage à Mayotte³ se sont par exemple multipliés. Cette période a également donné lieu à une production juridique importante, notamment en matière environnementale. Il semble dès lors intéressant d'analyser les mesures prises dans le cadre de la lutte contre l'épidémie en lien avec la nature, afin de repérer ce qui a été fait concrètement de ce point de vue, au-delà des discours sur les « jours heureux » à venir. L'étude, sur une période restreinte et liée à des circonstances exceptionnelles, renseigne sur les rapports entre État et droit de l'environnement dans ce contexte. Il s'avère que la tentative de conciliation entre les nécessités économiques qu'implique la crise sanitaire avec le droit de l'environnement rencontre de nombreuses difficultés. Bien plus, la pratique juridique actuelle ne présage pas une évolution favorable quant à la place de la nature dans le « monde de demain ».
- 2 En réponse aux difficultés liées au confinement, l'état d'urgence sanitaire a été utilisé pour déroger aux normes environnementales, allant ainsi à l'encontre des principes fondamentaux du droit de l'environnement (1). En outre, à l'échelle locale, les préfets ont pu déroger aux mesures nationales, impliquant des disparités territoriales

importantes et interrogeant sur l'articulation entre le pouvoir de police du gouvernement et celui du préfet (II).

I/- Le non-respect des principes fondamentaux du droit de l'environnement par l'État pendant l'état d'urgence sanitaire

- 3 « Il n'est pas de nouvelle branche du droit qui ne se crée sans raison d'être. Le droit de l'environnement a entre autres bons motifs de création celui d'être un droit de conciliation »⁴. Pour être correctement exercée, la conciliation entre la protection de l'environnement et les activités humaines implique un droit effectif à l'information et à la participation des citoyens aux prises de décisions ayant des incidences sur l'environnement. Or comme l'affirme la ministre de la Transition écologique et solidaire dans une circulaire du 11 mai 2020 : « [F]orce est de constater que ce droit à l'information en matière d'environnement n'est pas très bien connu des administrés et de certaines autorités publiques qui tardent à remplir leurs obligations d'information du public dans ce domaine [...] »⁵. Cette circulaire fait suite aux nombreuses inquiétudes de diverses associations, experts et juristes quant à la multiplication des textes dérogatoires qui portent une atteinte directe à ces principes clés du droit de l'environnement.
- 4 La simplification des installations des antennes-relais constitue une première illustration de cette entorse faite, dans le contexte sanitaire actuel, aux principes du droit de l'environnement. L'ordonnance du 25 mars 2020 prise dans le cadre de la loi d'état d'urgence sanitaire⁶ autorise en effet les opérateurs téléphoniques non seulement à ne pas informer les maires de l'installation d'antennes-relais, et donc leurs administrés, mais aussi à se passer de l'accord de l'Agence Nationale des Fréquences (ANFR)⁷. Cinq jours plus tard, « pour tenir compte des difficultés à mener la concertation publique dans le contexte du Covid-19 », le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation décide que jusqu'au 30 juin 2020 les distances d'épandage de pesticides pourront être réduites. Alors que les droits civils et politiques sont mis à mal par une restriction très importante d'exercice des libertés d'expression, de réunion ou d'association, les mesures évoquées constituent une atteinte supplémentaire dont la nécessité et la proportionnalité restent encore à démontrer⁸. Une fois de plus, la réponse du gouvernement aux difficultés engendrées par les mesures d'urgence sanitaire est de faire prévaloir l'unilatéralisme à la concertation.
- 5 Ce constat vaut également pour les décisions en matière d'environnement prises à l'échelon des collectivités territoriales. Signalons, pour exemple, l'avis favorable à la demande de renouvellement et d'extension pour dix ans d'une concession de mine en Guyane rendue par la commission départementale des mines guyanaises. À plusieurs égards, cette décision semble aller à l'encontre du principe d'information et de participation mais également de celui de prévention⁹. Dans un premier temps, bien que la commission se soit déroulée en présence de représentants de la société civile, l'absence de publication de ladite décision révèle un manque de transparence sur le processus décisionnel de cette instance départementale. En outre, les compagnies Espérance et Newmont, porteuses du projet, n'ont fait part d'aucune étude d'impact ou enquête publique pour certaines de leurs mines entre 2015 et 2016¹⁰. La communication

de ces documents est pourtant obligatoire¹¹, notamment parce qu'ils sont un support essentiel à la mise en œuvre de la participation.

- 6 En outre, relevons que ce type de procédure risque de devenir optionnel suite au décret du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet¹². Considéré par le ministre de l'Intérieur comme un « outil utile pour faciliter la reprise¹³ de notre pays »¹⁴, ce texte permet en effet aux préfets de région et de département d'édicter des arrêtés préfectoraux individuels dérogeant aux « normes de l'administration de l'État »¹⁵ dans divers champs d'application, dont l'environnement. Il généralise celui du 29 décembre 2017¹⁶ qui initiait une expérimentation de la mesure dans deux régions — les Pays de la Loire et la Bourgogne-Franche-Comté — ainsi que dans dix-sept départements pour une durée de deux ans. Au sein des annexes du rapport d'information effectué le 11 juin 2019 par les sénateurs Jean-Marie Bockel et Mathieu Darnaud¹⁷, il est possible de constater qu'en matière environnementale cette mesure permet aux préfets de nombreuses dérogations portant notamment sur l'obtention d'autorisation pour certains projets, la composition de commission consultative, l'obligation de consultation préalable, l'obligation d'étude d'impact pour installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE). Le potentiel d'atteinte aux principes du droit de l'environnement équivaut ainsi à l'étendue du pouvoir de dérogation octroyé¹⁸, d'autant que les garde-fous que pose le texte¹⁹ apparaissent relativement imprécis et soumis à une large marge d'appréciation de l'autorité préfectorale.
- 7 Ces diverses observations mènent à la conclusion que si la crise du Covid-19 a été l'occasion d'une importante réflexion et mobilisation quant à notre rapport à la nature, cet « avant-goût du choc climatique »²⁰ n'est pour l'instant pas reflété par les mesures prises en matière environnementale dans le cadre de l'état d'urgence, bien au contraire.

II/- L'extension des pouvoirs de police administrative des préfets en matière de droit de l'environnement

- 8 Depuis le début de l'état d'urgence sanitaire, le non-respect des principes fondamentaux du droit de l'environnement s'accompagne d'une augmentation des pouvoirs de police des autorités déconcentrées et d'une diminution des pouvoirs de police des autorités décentralisées²¹. Dans la continuité du mouvement amorcé lors de l'état d'urgence de 2015 en matière de lutte contre le terrorisme, les préfets bénéficient en période d'état d'urgence sanitaire d'une compétence élargie²², soumise à un contrôle restreint du juge administratif²³.
- 9 Bien qu'*a priori* éloignées des objectifs de lutte contre l'épidémie de Covid-19 les questions environnementales font l'objet de quelques 360 arrêtés préfectoraux entre le 15 mars et le 25 avril 2020²⁴. De l'étude de ce *corpus* normatif ressort une forte tendance au désengagement du gouvernement au profit des préfets qui utilisent de manière extensive leurs pouvoirs de police administrative générale et spéciale en matière de droit de l'environnement.
- 10 D'une part, les préfets font usage de leur pouvoir de police administrative pour étendre le champ d'application de mesures gouvernementales à portée générale au niveau local. Dans l'esprit de la célèbre jurisprudence *Commune de Nérès-les-Bains* (Conseil d'État, 18

avril 1902), l'intervention du gouvernement n'empêche pas le préfet de prendre des mesures au niveau local, à la condition cependant que ces dernières aggravent les mesures nationales et soient justifiées par des circonstances locales particulières. C'est dans ce cadre juridique qu'un grand nombre d'arrêtés préfectoraux interdisant l'accès à des espaces publics naturels (forêts, parcs, plages, massifs, littoraux, etc.) ont été adoptés, justifiés notamment par la nécessité de faire respecter le confinement généralisé décidé par le gouvernement. Si ces mesures ont parfois eu des impacts positifs sur les écosystèmes et la biodiversité, leur nécessité pour enrayer l'épidémie de Covid-19 a pu être questionnée²⁵. Il existe par ailleurs de grandes disparités selon les territoires, certains préfets ayant choisi d'interdire totalement l'accès aux espaces naturels quand d'autres ont laissé la possibilité d'y avoir accès dans les limites posées par les mesures de confinement.

- 11 D'autre part, les ministres investis de pouvoirs de police administrative spéciale se sont progressivement désinvestis de ces derniers pour laisser aux préfets le soin de les exercer selon les circonstances locales propres à chaque département. Les représentants locaux de l'État disposent en effet traditionnellement de pouvoirs de polices spéciales en matière d'environnement. C'est par exemple le cas en matière de police de la réglementation de l'usage du feu²⁶, de police de la gestion des déchets, ou encore de police des animaux susceptibles d'occasionner des dégâts aux cultures, qui ont toutes trois fait l'objet de nombreux arrêtés préfectoraux dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Cependant, alors que le recours aux deux premières se justifie aisément dans ce contexte – respectivement en raison de la mobilisation exclusive des services d'urgence pour lutter contre l'épidémie, et de la réduction du nombre de travailleurs pour assurer la gestion des déchets –, la troisième pose un certain nombre de questionnements juridiques.
- 12 La police administrative spéciale de la chasse est partagée entre le ministre de l'Agriculture et les préfets²⁷. Sur ce fondement, le gouvernement a interdit, pendant le confinement, toute action de chasse sur l'ensemble du territoire national²⁸. Les préfets ont cependant eu la possibilité de déroger à cette règle en délivrant des autorisations de régulation d'espèces susceptibles d'occasionner des dégâts sur les cultures, considérées comme justifiées par l'intérêt général²⁹. Ainsi plus de 80 arrêtés préfectoraux pris entre le 15 mars et le 25 avril 2020 portent sur l'exercice de la chasse. Ils ont tous été édictés sur le fondement des lois et décrets gouvernementaux relatifs à l'état d'urgence sanitaire³⁰. Pour autant, de grandes disparités en résultent. Tandis que certains préfets se bornent à réaffirmer l'interdiction de la chasse sur leur territoire, d'autres autorisent des groupes ou des individus à pratiquer l'agrainage³¹, à tirer sur certaines espèces animales de jour et parfois de nuit³², ou encore à organiser des battues administratives³³. Ces mesures sont généralement justifiées par la nécessité de tenir les animaux à distance des cultures, moins surveillées pendant la période de confinement. Elles n'ont toutefois pas manqué de faire l'objet de critiques de la part des associations protectrices des animaux³⁴. Au-delà, ces arrêtés préfectoraux en matière de chasse interrogent sur les grandes disparités qu'ils révèlent en fonction des départements.
- 13 On observe ainsi une utilisation importante du pouvoir de police administrative des préfets en matière de droit de l'environnement pendant l'état d'urgence sanitaire. Ce constat met en avant les contradictions du gouvernement, qui plaide en faveur d'une primauté de l'exigence d'unité de l'État sur la décentralisation pour écarter le pouvoir

de police générale des maires³⁵, mais œuvre en faveur d'une augmentation des pouvoirs des préfets.

- 14 Se pose par ailleurs la question de la nécessité et de la proportionnalité de ces mesures au but poursuivi³⁶. Ces mesures adoptées dans le contexte de l'état d'urgence sanitaire et dans un objectif affiché de lutte contre l'épidémie de Covid-19 poursuivent-elles réellement une telle finalité, ou sont-elles l'expression de la tentation de l'État – représenté par le gouvernement ou par les autorités locales – de se servir de cette situation pour déroger à des règles procédurales contraignantes au niveau national ? L'état d'urgence de 2015 à 2017 avait déjà permis d'observer qu'un certain nombre de mesures destinées à la lutte contre le terrorisme avaient été utilisées dans des situations totalement extérieures à cet objectif³⁷. Ce constat semble donc dessiner une tendance générale des autorités étatiques à excéder les objectifs initialement affichés des différents régimes d'état d'urgence, tendance qui apparaît clairement en matière de droit de l'environnement dans le contexte de lutte contre l'épidémie de Covid-19.

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. European Space Agency, « Air pollution remains low as Europeans stay at home », 16 avril 2020 (consulté le 17 mai 2020).
2. Gwenaëlle Delanoë, Roger Juliette Cabaço, « En Guyane, l'orpaillage illégal s'intensifie pendant la pandémie », *Reporterre*, 4 avril 2020 (consulté le 17 mai 2020).
3. Oulanga Na Nyamba, « Moya : 28 cadavres de tortues ! », 26 avril 2020 (consulté le 17 mai 2020).
4. Raphaël Romi, *Droit de l'environnement*, Éditions LGDJ (9e édition), 2016, p.173.
5. Circulaire du 11 mai 2020 relative à la mise en œuvre des dispositions régissant le droit d'accès à l'information relative à l'environnement. Ministre de la transition écologique et solidaire, n° NOR: TREK2011472C.
6. Ordonnance n°2020-320 du 25 mars 2020, articles 1 et 2.
7. Brochure de présentation ANFR. « L'agence est un établissement public à caractère administratif qui veille, entre autres, au respect des valeurs limites réglementaires d'exposition du public aux ondes électromagnétiques grâce à des actions de contrôle des équipements radioélectriques spatiaux, terrestres ou à bord des navires. »
8. Concernant l'impact de la loi d'urgence du 23 mars 2020 sur le fonctionnement des institutions, la vie démocratique et le respect des libertés individuelles et collectives, voir notamment: CNCDH, *Avis « État d'urgence sanitaire et État de droit »*, 28 avril 2020.
9. Pour le principe d'information et de participation: article L110-1.II.4° et 5° du Code de l'environnement

ainsi que l'article 7 de la Charte de l'Environnement ; pour le principe de prévention: article L110-1.II.2° du Code de l'environnement.

10. Pierre Garrigues, «En Guyane, un nouveau projet de « Montagne d'or » », *La Croix*, 3 mai 2020.
11. Articles L.122-1 et s. et L.123-1 et s. du Code de l'environnement.
12. Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.
13. Pour plus d'information concernant l'impact économique de la pandémie du Covid-19 qui pourrait guider les choix de politique de relance économique, voir notamment: Observatoire français des Conjonctures économiques (OFCE), « Évaluation au 20 avril 2020 de l'impact économique de la pandémie de COVID-19 et des mesures de confinement en France », 20 avril 2020.
14. Communiqué de presse du 8 avril 2020 - Décret relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.
15. Article 1 du Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.
16. Décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet.
17. Jean-Marie Bockel, Mathieu Darnaud, *Rapport d'information*, Session ordinaire de 2018-2019 du Sénat, N°560, 11 juin 2019. p.63 à 68.
18. Concernant les éventuels impacts de ce décret sur les principes généraux du droit de l'environnement, voir notamment: Gaspard D'Allens, « Le gouvernement permet aux préfets de déroger à des normes environnementales », *Reporterre*, 22 avril 2020 ; Clément Feulie, « Le pouvoir des préfets de déroger aux normes réglementaires est généralisé », *Atmos avocats*, 16 avril 2020.
19. Article 2 du Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.
20. Philippe Descamps, Thierry Lebel, « Un avant-goût du choc climatique » issu du dossier « Covid-19, après la crise... les crises », *Le Monde Diplomatique*, Mai 2020. p.1, 20 et 21.
21. Concernant les restrictions des pouvoirs de police du maire en période d'état d'urgence sanitaire, voir notamment : Paul Cassia, « Le Conseil d'État démasque Sceaux, et vice-versa », *Le blog de Mediapart*, 19 avril 2020 ; Mathieu Touzeil-Divina, « Quand le Conseil d'État n'avance plus masqué pour réaffirmer qu'il est, même en juridiction, le Conseil 'd'État' et non 'des collectivités' », *Journal du droit administratif*, 18 avril 2020 ; Philippe Cossalter, « Port du masque et pouvoirs de police du maire : pour en finir avec la jurisprudence Films Lutetia », *Revue générale du droit online*, 2020, numéro 51871.
22. On notera d'ailleurs que l'augmentation des pouvoirs de police des préfets a vocation à s'inscrire dans la durée, au-delà même de l'état d'urgence sanitaire, comme en atteste le décret n°2020-414 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.
23. Du fait de la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles, le juge administratif opère un contrôle restreint sur les mesures prises en période d'état d'urgence sanitaire. Sur ce point, voir notamment les décisions CE, 28 juin 1918 (n°63412) ; CE 28 février 1919 (n°61593) ; Serge Slama, « Au 15 mai, le Conseil d'État a été saisi de 229 requêtes relatives aux mesures liées au Covid 19. Il a rendu 109 ordonnances de référé, dont 43 au "tri" et 36 à l'issue d'une instruction sans audience (soit 75% hors procédures normales). 6 satisfactions partielles... », *Twitter*, 16 mai 2020.
24. Cela représente près d'un quart des arrêtés préfectoraux pris sur cette période, selon l'étude réalisée par les étudiants du Master 2 droits de l'Homme de l'Université Paris Nanterre et présentée dans l'article « Les mesures locales d'aggravation de l'état d'urgence sanitaire », *Lettres Actualités Droits-Libertés*, *Revue des droits de l'Homme*, 29 avril 2020.
25. « Une pétition lancée pour un "accès responsable à la nature" pendant le confinement », *Sud Ouest*, 25 avril 2020.
26. Code forestier, article L131-6.

27. Code de l'environnement, Titre II.

28. « FAQ Covid-19 : Mesures prises dans les domaines de la chasse et de la pêche », ministère de la transition écologique et solidaire, 5 mai 2020.

29. Code de l'environnement, articles L427-1 et s.

30. Loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ; Décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 ; Décret n° 2020-279 du 19 mars 2020 modifiant le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 ; Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

31. Cette pratique consiste à disperser de la nourriture dans l'environnement naturel de certaines populations d'animaux dans l'objectif, soit de les éloigner des cultures, soit de faciliter leur chasse. Voir à titre d'exemple : Préfecture de la Seine-Maritime (76), Arrêté préfectoral n°76-2020-04-09-001 autorisant à titre dérogatoire les opérations d'agraineage du sanglier jusqu'à la fin du confinement, dans le cadre de l'épidémie de COVID 19 dans le département de la Seine-Maritime, 09 avril 2020.

32. Préfecture de l'Eure (27), Arrêté préfectoral n°27-2020-03-30-001 portant autorisation d'organiser des tirs de nuit aux sangliers, 30 mars 2020.

33. Voir par exemple en ce sens : Préfecture de l'Indre (36), Arrêté préfectoral n°36-2020-04-16-003 portant autorisation de battues administratives de régulation par tir du sanglier de jour comme de nuit, 16 avril 2020.

34. Certaines associations reprochent notamment aux chasseurs de lutter contre des espèces pour des dégâts hypothétiques concernant des cultures elles-mêmes néfastes pour l'environnement. Ce concernant, voir notamment : « Confinement, les préfets de département multiplient les chasses dérogatoires ! », Fondation 30 millions d'amis, 2 avril 2020.

35. Mathieu Touzeil-Divina, « Quand le Conseil d'Etat n'avance plus masqué pour réaffirmer qu'il est, même en juridiction, le Conseil "d'Etat" et non "des collectivités" » Journal du droit administratif (JDA) 2020.

36. Conformément aux principes de l'arrêt du Conseil d'État, 19 mai 1933, *Benjamin*.

37. Frédéric Rolin, « Quand la menace terroriste justifie l'assignation à résidence d'activistes engagés contre la COP 21 », Dalloz Étudiants, 15 décembre 2015.

ABSTRACTS

La gestion de la pandémie du Covid-19 a entraîné une production normative importante, notamment en droit de l'environnement, qui a fait l'objet de nombreuses entorses : le gouvernement a ainsi porté atteinte aux principes fondamentaux du droit de l'environnement, tout en octroyant un droit de dérogation aux préfets, qui en ont fait un usage hétérogène.

AUTHORS

ESTELLE DANTAN

Étudiante au sein du Master 2 Droits de l'Homme, Université Paris Nanterre.

VINCENT LOUIS

Étudiant au sein du Master 2 Droits de l'Homme, Université Paris Nanterre.

AURÈLE PAWLITSKY

Étudiant au sein du Master 2 Droits de l'Homme, Université Paris Nanterre.