

Dalloz avocats - Exercer et entreprendre 2020 p.533

Les interlocuteurs de l'avocat environnementaliste

Frédérique Perrotin, Journaliste

L'essentiel

Services de l'État, ministères, collectivités locales, bureaux d'études, magistrats, notaires : les acteurs du droit l'environnement sont divers. Parmi eux, l'avocat occupe une place de premier plan, coordonnant les interventions de chacun de ces interlocuteurs en mode projet pour un meilleur traitement de ses dossiers.

Incendie de l'usine Lubrizol il y a un an, anniversaire de l'explosion de l'usine AZF en 2001, crise sanitaire, antennes 5G, etc., l'actualité du droit de l'environnement rappelle, si besoin était, que la matière contemporaine ne cesse de prendre de l'ampleur.

L'activité de l'avocat spécialiste s'avère singulièrement variée. Il peut accompagner un acquéreur dans une procédure tiers demandeur qui permet à ce dernier de se voir transférer la responsabilité de la remise en état d'un site sur lequel une activité d'installation classée a été exploitée. Son activité peut l'amener à conseiller un exploitant industriel dans la gestion d'une situation de crise, en cas de suspicion de contamination de l'environnement par un polluant. Il peut intervenir auprès d'une des parties dans un litige environnemental avec l'acquéreur d'un terrain pollué, conseiller un acteur industriel, un projet d'installation de stockage de déchets, participer au montage du financement nécessaire à un parc éolien. À cette diversité de l'activité, répond le grand nombre des interlocuteurs potentiels de l'avocat environnementaliste.

1. Un rôle de chef d'orchestre

Lorsque l'avocat accompagne son client, il est en effet amené à faire intervenir une pluralité d'interlocuteurs : les services de l'État pour tout ce qui relève de l'autorisation administrative, les collectivités locales en matière de plan local d'urbanisme (PLU) ou d'autorisation de construire, par exemple, et les bureaux d'études, etc. À ces différents interlocuteurs viennent s'ajouter les notaires, en présence d'une cession d'actif immobilier, les associations, les experts et les magistrats en phase contentieuse.

Il peut également s'agir d'autres interlocuteurs, comme des spécialistes en communication de crise, des universitaires sollicités pour rendre une consultation sur un point de droit particulièrement complexe ou encore des corps spécifiques comme celui des architectes des Bâtiments de France, qu'il convient de solliciter avant, par exemple, d'implanter une petite éolienne dans un site classé. « Si leur avis n'est pas consultatif dans ce cas, il est en réalité déterminant », souligne Louis-Narito Harada, avocat associé au sein du groupe Projets, et responsable de la pratique environnement et énergie au bureau parisien d'Eversheds Sutherland. En matière de gestion de projet, l'avocat joue un rôle essentiel. « Il appelle l'ensemble des acteurs à se réunir autour de la table et les invite à travailler en mode projet selon un calendrier cohérent », résume Jean-Pierre Boivin, associé fondateur du cabinet Boivin & Associés, un des acteurs historiques du droit de l'environnement industriel (installations classées pour la protection de l'environnement [ICPE], droit nucléaire, droit de l'eau, des déchets, énergies renouvelables...) et auteur reconnu pour ses nombreux ouvrages en la matière.

Si - sur le papier - faire travailler ensemble ces acteurs paraît simple, cette coopération passe par une petite révolution culturelle. « Les services de l'administration ont encore trop l'habitude de travailler en silo. Or, quand le projet le nécessite, il faut que la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) puisse travailler avec les services du ministère de l'Agriculture, par exemple », résume Jean-Pierre Boivin. « Ce travail en mode projet et transversal est l'un des grands facteurs d'intérêt de la matière environnementale », précise Carine Le Roy-Gleizes, avocate associée au sein du cabinet Foley Hoag LLP où elle a créé la pratique de droit de l'environnement. Outre sa capacité à sécuriser un projet d'un point de vue juridique, l'avocat est également celui qui veille au calendrier des opérations. « Le facteur temps est essentiel. Bien souvent, les autorisations d'urbanisme sont délivrées dans des délais qui sont peu compatibles avec le calendrier des opérations », commente l'avocat.

2. Le rôle-clé des collectivités publiques

Les services de l'urbanisme des collectivités locales constituent des interlocuteurs naturels pour le praticien du droit de l'environnement. En effet, les projets à composante environnementale présentent en général des enjeux territoriaux et économiques pour les autorités locales. En fonction de la taille du projet et de son importance pour le territoire, il peut s'agir du directeur des services généraux, du maire lui-même, des services généraux de la préfecture, du préfet, voire, pour des projets stratégiques, du ministre. « On ne dépose pas une demande de permis de but en blanc, explique Louis-Narito Harada. On prend d'abord attache avec nos interlocuteurs au sein des collectivités locales pour s'assurer que le projet en cause répond à leurs attentes. » « Ces premières discussions informelles avec les élus locaux et avec les représentants des autorités locales sont essentielles pour la réussite du projet », confirme Jean-Pierre Boivin. « Au contentieux, nous pouvons être co-défendeur aux côtés de la collectivité publique quand une autorisation est attaquée », indique Arnaud Gossement, avocat, associé gérant du cabinet Gossement Avocats et professeur associé en droit à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

3.L'importance des dreal

Les DREAL, services déconcentrés de l'État placés sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et solidaire et du ministère de la Cohésion des territoires constituent, pour le spécialiste du droit de l'environnement, des acteurs incontournables. « Nous voyons les inspecteurs des DREAL lors de visites de sites. Nous pouvons également avoir des rendez-vous plus formels avec leurs supérieurs hiérarchiques », explique Louis-Narito Harada. L'avocat est spécialisé en droit de l'environnement et dans le secteur des énergies renouvelables et également reconnu pour sa pratique en droit de l'urbanisme et dans les secteurs réglementés. Il connaît bien ses interlocuteurs des services des DREAL. « Le dialogue peut être très constructif avec certains d'entre eux, témoigne-t-il. Nous pouvons faire preuve de transparence et évoquer les points forts et les faiblesses d'un projet pour le faire avancer ensemble. » Il convient cependant de relativiser ce tableau idyllique. « Certains de mes interlocuteurs restent imprégnés d'une forte culture du contrôle, regrette l'avocat. Ils sont également soumis aux pressions des associations. Et certaines de leurs demandes peuvent manquer de réalisme. » Lorsque les dossiers le nécessitent, parce que des points de blocage sont apparus ou parce qu'il paraît essentiel de faire collaborer ensemble plusieurs services de l'État, l'avocat peut se tourner vers les administrations centrales. Jean-Pierre Boivin est expert auprès du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT). Il connaît bien les arcanes de l'administration et les différents interlocuteurs possibles. « C'est une voie utile pour faire avancer un dossier, quand il apparaît nécessaire de s'adresser aux services centraux de l'État », souligne-t-il.

4.Solliciter les services centraux

Autre acteur de premier plan : la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) du ministère de la Transition écologique et solidaire qui regroupe l'ensemble des services de l'État chargés d'élaborer et de mettre en oeuvre les politiques relatives à la connaissance, l'évaluation, la prévention et la réduction des risques chroniques, accidentels, technologiques et naturels.

Qu'il s'agisse de problématiques d'installations classées, de sécurité industrielle ou encore de prévention de la pollution et la gestion des sites et sols pollués, la DGPR est l'interlocuteur naturel de l'homme du droit.

La Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), qui a pour mission d'élaborer et de mettre en oeuvre la politique relative à l'énergie, aux matières premières énergétiques, ainsi qu'à la lutte contre le réchauffement climatique et la pollution atmosphérique et met notamment en oeuvre les mesures de contrôle et de répartition des produits et matières premières énergétiques, constitue un autre interlocuteur de premier plan.

« À la DGPR comme à la DGEC, nos interlocuteurs sont extrêmement compétents. Et nous pouvons avoir un vrai dialogue avec eux, explique Arnaud Gossement. Seul bémol, ces administrations souffrent d'un important *turn-over*. Un dossier long et complexe peut être instruit au fil des années par trois - voire quatre - fonctionnaires, ce qui ne facilite pas notre tâche. » Dans certains cas, les services du ministre sont sollicités en direct. « En présence de dossiers très sensibles, le ministre peut prendre parti, que ce soit en faveur d'une entreprise ou d'un acteur associatif. Plus généralement, nous pouvons faire appel à ses équipes pour discuter de l'impact des différents guides nationaux dont les prescriptions peuvent se révéler inadaptées à certaines situations », précise Louis-Narito Harada.

5.L'intervention du notaire

Autre interlocuteur, le notaire. Ce dernier peut également être un prescripteur. Il intervient sur tous les aspects contractuels d'une vente immobilière. Olivier Dagrenat, notaire associé de l'étude Michelez Notaires, est un spécialiste de l'immobilier d'entreprise, un secteur dans lequel les problématiques environnementales sont fréquentes et très significatives. « Avec le temps, j'ai développé une sensibilité à cette matière sans en devenir un spécialiste, explique le notaire. J'ai acquis des réflexes et je connais les principaux points de vigilance et

réglementations applicables. En revanche, il n'est pas rare qu'en amont d'un projet, j'alerte un client et lui recommande de consulter un avocat spécialiste du droit de l'environnement, notamment lorsque les problématiques relevées nécessitent des compétences très fines. »

Si le notaire peut intervenir dans tous les aspects contractuels de la vente immobilière, le recours à l'avocat s'impose pour un accompagnement adéquat face ou avec l'administration, qu'il s'agisse d'intervenir dans un dossier avec une procédure de tiers demandeur au titre d'une installation classée, ou de constituer un dossier pour un permis de construire qui nécessite une évaluation environnementale. « Nous travaillons également systématiquement avec des avocats pour les dossiers dans lesquels nous prévoyons des engagements spécifiques tels des garanties et des séquestres lorsque l'une des parties doit prendre en charge la remise en état ou la réhabilitation d'un site pollué, par exemple », explique Olivier Dagenat.

Focus : Le rôle stratégique des bureaux d'études

La France compte de nombreux bureaux d'étude dont des acteurs français (Althis, Antea, etc.) et internationaux (AECOM, Ramboll, etc.). Leur rôle est devenu déterminant pour la profession. « Il est à la mesure de la place croissante prise par l'évaluation environnementale, précise Jean-Pierre Boivin. On se focalise souvent à tort sur les seules études d'impact des installations classées. Or la procédure d'évaluation environnementale est désormais omniprésente. Il n'est plus possible d'adopter un plan local d'urbanisme (PLU), un schéma de cohérence territoriale, ou encore une décision d'aménagement pour une zone d'aménagement concerté (ZAC), sans une évaluation environnementale. » Les bureaux d'études sont conduits à intervenir dans un grand nombre de domaines. Il peut s'agir de réaliser une analyse des risques industriels, une étude de danger, une étude d'impact sur les espèces protégées susceptibles d'être concernées par un projet d'implantation et les mesures d'atténuation proposées, une étude de risque inondation si la zone concernée fait l'objet d'un plan de prévention des risques inondations (PPRI) ou encore un diagnostic de pollution pour une friche. « Ils peuvent être pour nous des prescripteurs de dossiers », précise Carine Le Roy-Gleizes.

La typologie des dossiers communs est large. « Les fermetures de sites industriels - mais aussi leur réouverture sous l'effet des prémices d'un mouvement de réindustrialisation de la France -, sont les plus courants, indique Bertrand Latrobe, responsable Europe de la pratique pollution des sols/conformité/transactions au sein du bureau d'études Ramboll, société *leader* en ingénierie. Ils nécessitent notre intervention commune. » Dans ce cadre, avocats et bureaux d'étude travaillent en équipe pour un client commun, un industriel ou un acteur de l'immobilier. « Qu'il s'agisse d'évaluation des risques sanitaires, de mener une étude d'impact sur la santé humaine (émissions atmosphériques chroniques ou accidentelles, pollution des sols ou des eaux souterraines), nous nous chargeons de la partie technique », explique l'ingénieur. « Si, à la longue, nous acquérons un vernis scientifique et si les ingénieurs des bureaux d'études gagnent en réflexes juridiques, il demeure essentiel que nos champs respectifs soient bien délimités », approuve Jean-Nicolas Clément, avocat associé du cabinet Gide et qui intervient en conseil et en contentieux, en matière de droit de l'environnement industriel, droit nucléaire et droit de l'énergie ainsi qu'en droit minier et en droit des activités extractives.

Du point de vue juridique, les études d'impact, rédigées par les bureaux d'études, ont une place critique dans les procédures d'autorisation. « Très volumineuses, ces études qui peuvent compter plusieurs centaines de pages sont source de risques juridiques. Elles doivent être relues par l'avocat qui anticipera les critiques du juge dans l'hypothèse d'un contentieux, car elles y joueront un rôle déterminant », explique Arnaud Gossement.

Dans les opérations de fusion-acquisition, les *due diligences* environnementales sont devenues stratégiques et nécessitent l'intervention des bureaux d'études. « Dans la vente d'un groupe industriel, il est essentiel que la garantie de passif prenne en compte le coût de la remise en conformité d'une installation au regard du droit de l'environnement, ou d'une dépollution à budgéter, indique Bertrand Latrobe. Dans ce registre, nous travaillons auprès des fonds d'investissement qui ont besoin de la photo la plus précise qui soit des risques financiers qu'ils encourent au regard de l'environnement. Aux avocats de le mettre en musique dans les négociations. »

En matière de contentieux environnemental, l'expertise du bureau d'études est souvent sollicitée. Les conseils en ingénierie environnementale peuvent alors être mandatés par l'expert judiciaire nommé par le juge, pour faire des investigations et chiffrer les préjudices ou le coût de la mise en conformité.

Profession non réglementée, le conseil en ingénierie écologique pose la question de son indépendance. « La crédibilité de l'expert repose en grande partie sur le nom du cabinet et sur la déontologie qu'il s'impose en interne, notamment au regard du risque de conflit d'intérêts », explique Bertrand Latrobe. À ce titre, le ministère de la Transition écologique vient de publier une « charte d'engagement des bureaux d'études dans le domaine de l'évaluation environnementale ». Le document du 22 septembre 2020 applique au secteur les principes de

déontologie : transparence, indépendance, devoir de conseil et de confidentialité, etc. Autant de thèmes familiers à l'avocat !

6. Le rôle croissant du juge

D'un point de vue statistique, le juge administratif juge une majorité d'affaires de droit d'environnement, avec de grandes variations sur le territoire.

Ainsi, d'après les chiffres de 2019 de la Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, ces affaires représentent près de 30 % des affaires jugées par le tribunal administratif de Bastia, mais à peine 1,6 % de celles jugées par le tribunal administratif de Paris.

Le contentieux pénal - même s'il prend une part grandissante - et le contentieux civil concentrent pour leur part moins de dossiers. Sur le volet pénal, à la fin des années 90, les condamnations prononcées en droit de l'environnement représentaient un peu moins de 2 % de l'ensemble des condamnations, soit environ 9 500 condamnations par an. Au cours des années 2000, cette part a baissé pour atteindre un peu plus de 1 % des condamnations prononcées chaque année. Rapportés à l'ensemble des affaires, les contentieux civils de l'environnement, jugés au fond comme en référé, constituent à peine 0,5 % de l'ensemble des contentieux civils. « Il est évident que les affaires de droit de l'environnement vont occuper une part croissante dans les années à venir », analyse Jean-Nicolas Clément. La préoccupation croissante des pouvoirs publics pour la protection de l'environnement a entraîné l'adoption d'un important corpus normatif, au niveau national et international, dont le juge administratif assure quotidiennement la mise en oeuvre et l'interprétation. La jurisprudence administrative a ainsi pu préciser la portée des grands principes et des principaux textes du droit de l'environnement. Avec le développement des textes régissant la protection de l'environnement, et le renforcement contemporain des préoccupations en la matière, le juge administratif est saisi d'un nombre croissant de litiges portant sur leur mise en oeuvre. Il s'est ainsi développé une jurisprudence abondante en matière de droit de l'environnement industriel ou encore en matière de mesures de protection de la faune et des milieux naturels. Les textes ont renforcé le pouvoir d'intervention du juge administratif, mais aussi les possibilités et conditions d'intervention du juge civil et du pénal.

Outre les contentieux portant sur les actes réglementaires mettant en oeuvre les différents dispositifs de protection de l'environnement, la juridiction administrative est également conduite à contrôler que les projets autorisés par l'administration ou les mesures qu'elle adopte n'y portent pas atteinte. On peut citer le pouvoir de contrôle attribué au juge administratif à l'égard des actes pris par l'administration en matière de dissémination des organismes génétiquement modifiés.

7. Vers des juridictions spécialisées ?

Au fil des années, les juridictions administratives ont pu ainsi développer leur expertise en droit de l'environnement. « Le juge administratif est celui qui maîtrise la matière environnementale. La jurisprudence est stabilisée, ce qui nous assure, pour nous autres conseils, une relative prédictibilité. Cela nous facilite la tâche », poursuit Jean-Nicolas Clément. Un constat un peu différent lorsque l'avocat est face au juge judiciaire. L'avocat regrette « le manque d'homogénéité » des décisions rendues, lié à l'appétence plus ou moins grande des magistrats pour une matière unanimement reconnue comme très techniques. Pour y remédier, convient-il de créer des juridictions spécialisées en droit environnemental ? « C'est le choix récemment effectué par le gouvernement avec le projet de loi créant « une nouvelle justice pour l'environnement ». Des juridictions spécialisées possèdent déjà des compétences en matière de contentieux pénal de l'environnement, les pôles inter-régionaux de Marseille et de Paris. C'est plutôt efficace », rappelle Jean-Nicolas Clément.

Mots clés :

AVOCAT ENVIRONNEMENTALISTE * Exercice professionnel * Interlocuteurs