

**La loi du 8 août 2016 sur la biodiversité a inscrit à l'article L. 110-1 du code de l'environnement le principe de « non-régression » selon lequel « la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment ».**



M<sup>e</sup> Laurence Esteve de Palmas,  
Avocate au Barreau de Bordeaux.

Le principe directeur du droit de l'environnement, au même titre que le principe de précaution, du pollueur-payeur, de participation du public, d'accès aux informations environnementales etc., a pour objectif d'orienter l'action des pouvoirs publics ; il n'a pas d'incidence sur la responsabilité civile ou pénale des personnes privées.

Le principe a été consacré par le Conseil constitutionnel (décision n° 2016-737 DC du 8 août 2016), ce principe a cependant été vivement critiqué, d'une part en raison de la crainte de voir les normes environnementales françaises figées et d'autre part pour les acteurs économiques, de voir leurs projets bloqués par un excès de protection.

Le juge administratif a été récemment amené à clarifier la mise en œuvre du principe de non-régression dans deux décisions qui aident à mieux saisir ses implications pratiques.

### LE PRINCIPE DE NON-RÉGRESSION N'EST PAS APPLICABLE AUX DÉCISIONS INDIVIDUELLES

Dans un jugement du 14 décembre 2017 (n°1401324), le tribunal administratif de la Réunion a ainsi précisé que le principe de non-régression n'est pas applicable aux décisions individuelles telles par exemple que des autorisations d'exploiter des installations classées pour la protection de l'environnement (« ICPE »).

En l'espèce, un arrêté préfectoral avait autorisé l'exploitation d'un parc animalier et plusieurs associations demandaient l'annulation de cette décision. L'un des arguments juridiques soulevé par les requérantes consistait à dire que les impacts de ce zoo sur la faune et la flore contrevenaient au principe de non-régression et allaient à l'encontre de l'amélioration constante de la protection de l'environnement prônée par ce principe.

Le Tribunal administratif de la Réunion a balayé sans équivoque cet argument en expliquant que le principe de non-régression s'impose aux normes législatives et réglementaires de portée générale mais absolument pas aux actes administratifs individuels tels que des autorisations préfectorales spécifiques à des projets. Cela va d'ailleurs de pair avec le fait que

ce principe ne peut constituer une nouvelle catégorie de faute qui engendrerait une responsabilité civile ou pénale des personnes privées, comme cela ressort clairement des travaux préparatoires de la loi.

### APPLICATION DU PRINCIPE DE NON-RÉGRESSION À L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Dans le même temps, le Conseil d'État est venu lui aussi, dans un arrêt du 8 décembre dernier (n° 404391), appliquer concrètement le principe de non-régression, cette fois à un décret du 11 août 2016 qui réduisait la liste des projets soumis à une évaluation environnementale systématique – celle-ci visant à intégrer l'environnement dans l'élaboration d'un projet ou d'un document de planification. Il s'agissait en l'espèce de l'activité d'« Aménagement de terrains pour la pratique de sports motorisés ou de loisirs motorisés », qui était jusqu'alors soumise en vertu de l'article R. 122-2 du code de l'environnement (rubrique 44) à une évaluation systématique de ses impacts sur l'environnement avant de pouvoir être autorisée, le nouveau décret prescrivant que cette évaluation environnementale se ferait désormais au cas par cas, en fonction de l'importance du projet.

La Fédération Allier Nature contestait la légalité de cette modification qui était selon elle contraire au principe de non-régression. Afin d'apprécier la violation du principe de non-régression en l'espèce, le Conseil d'État a opéré une distinction selon que les projets, anciennement soumis à évaluation environnementale systématique, sont désormais soumis à une évaluation au cas par cas ou bien qu'ils sont complètement exemptés d'évaluation environnementale.

Il a ainsi considéré que le principe de non-régression n'est pas méconnu lorsqu'une réglementation soumet certains types de projets à l'obligation de réaliser une évaluation environnementale après un examen au cas par cas alors que cette évaluation était auparavant systématique pour eux, dès lors que, dans les deux cas, les projets susceptibles d'avoir des incidences « notables » sur l'environnement doivent toujours faire l'objet, en application de l'article L. 122-1 du code de

l'environnement, d'une évaluation environnementale.

En revanche le Conseil d'État a supprimé certaines mentions du décret qui tendaient à exempter des projets susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement de toute évaluation environnementale, ce qui constituait selon lui une violation du principe de non-régression de la protection de l'environnement.

La Haute juridiction fait ainsi preuve de pragmatisme : alléger les procédures d'autorisation en évitant une évaluation environnementale systématique des projets qui ne risquent pas vraiment de porter atteinte à l'environnement et en prévoyant une analyse au cas par cas ne signifie pas régresser. À l'inverse, supprimer par principe toute évaluation de certains projets qui pourraient porter atteinte à l'environnement est contraire au principe de non-régression.

Il ressort de ces deux décisions que lorsque le juge administratif est amené à s'assurer du respect du principe de non-régression, il doit à cet effet examiner et comparer les niveaux de protection accordés par les anciennes et les nouvelles dispositions du texte sur lequel il se prononce. On sait désormais par exemple que la régression de la protection de l'environnement est constituée lorsqu'un texte réglementaire supprime toute évaluation environnementale pour un projet susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement. Néanmoins, le principe de non-régression n'est pas applicable aux décisions individuelles telles que des arrêtés préfectoraux d'autorisation.

Tout comme le principe de précaution en son temps, le principe de non-régression ne manquera pas de faire parler de lui au cours des prochaines années, même si sa pratique effective ne devrait finalement pas bouleverser les choses.