

Cadre légal, réglementaire et institutionnel

1. Les sources du droit de l'environnement

A/ Les sources françaises

La Constitution

La Constitution du 4 octobre 1958 est le texte fondamental qui, d'une part organise le fonctionnement des institutions de la Cinquième République, d'autre part détermine les droits fondamentaux de l'homme et du citoyen.

Très influencée par les principes énoncés par Charles de Gaulle lors de son discours de Bayeux de 1946, cette seizième Constitution de la France depuis la Révolution est marquée par un pouvoir exécutif fort.

Le préambule de la Constitution française de 1958 renvoie à trois textes fondamentaux : la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, et la Charte de l'environnement de 2004. Ces textes, ainsi que les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, forment le bloc de constitutionnalité.

Le Conseil constitutionnel français vérifie a priori la conformité des lois au bloc de constitutionnalité lorsqu'il en est saisi.

La séparation des pouvoirs

Les articles 34 et 37 de la constitution définissent les domaines réservés respectivement au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif dans l'élaboration des textes. L'article 34 dresse une liste exhaustive des domaines réservés au législateur. Les matières qui ne figurent pas dans cet article sont de la compétence exclusive du pouvoir exécutif (article 37 de la constitution). Si le pouvoir exécutif élabore un texte réglementaire (décret, arrêté) qui empiète sur le domaine réservé au législateur, ce texte est illégal et peut être annulé pour ce motif par le juge administratif. Ceci n'interdit pas l'adoption de textes d'application d'une loi. Si c'est le législateur qui intervient dans le domaine réservé au gouvernement, la loi ne peut être mise en cause, mais à tout moment le pouvoir exécutif peut, par des mesures réglementaires, modifier les lois ou les parties des lois qui empiètent sur son domaine.

La Charte de l'environnement

La loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'Environnement a modifié le préambule et l'article 34 de la constitution afin d'intégrer la préservation de l'environnement dans le domaine de compétence du législateur en tant que principe fondamental et d'adosser la Charte à la Constitution. Elle instaure un droit de vivre dans un environnement équilibré, et favorable à la santé, et, corrélativement, le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement. Elle affirme différents principes relatifs à la prévention des atteintes à l'environnement et à leur réparation, à la précaution, à l'intégration du développement durable dans les politiques publiques, à l'information et à la participation, à l'éducation et à la formation à l'environnement, et à la recherche et à l'innovation.

L'ordonnance

L'article 38 de la Constitution prévoit une exception à la répartition stricte des compétences entre pouvoir réglementaire et pouvoir législatif. Le gouvernement peut en effet, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre, par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. A l'expiration du délai prévu dans la loi d'habilitation, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif. Si l'ordonnance est ratifiée, le texte aura valeur législative ; à défaut, il conservera sa valeur réglementaire.

Par exemple, la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 autorise le Gouvernement à créer par ordonnance, dans un délai de quatre mois à compter du 18 février 2009 un régime d'autorisation simplifiée applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement. L'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 (JO du 12 juin 2009) porte création du régime d'enregistrement de certaines installations classées dans le délai imparti.

La loi

Définition de la loi

La loi est une règle générale et permanente votée par le Parlement.

- Règle générale, elle constitue, au plan matériel, une règle abstraite, qui n'est pas destinée à régir un cas particulier et qui s'appliquera à tous ceux qui se trouveront dans la situation définie par la loi.

- Règle permanente, la loi s'applique dès son entrée en vigueur, et sa publication, jusqu'à sa modification ou son abrogation.

La loi est votée par le Parlement, dit le « législateur », qui comprend deux chambres : l'Assemblée nationale (chambre des députés) et le Sénat (chambre des sénateurs). Elle est adoptée par les représentants de la Nation, ce qui la distingue de la Constitution, adoptée par le Parlement réuni en Congrès ou par voie de referendum, et des actes réglementaires qui émanent du seul pouvoir exécutif.

En France, qui est un Etat unitaire, seul le Parlement dispose du pouvoir législatif et peut édicter des lois.

Modalités d'adoption de la loi

Un projet de loi est d'initiative gouvernementale. Il doit être soumis au Conseil d'État, qui dispose d'un délai d'un mois avant de rendre un avis consultatif.

Une proposition de loi est d'initiative parlementaire. Les propositions de loi représentent moins de 10% des lois votées.

Le projet ou la proposition de loi est déposé au Bureau d'une des deux assemblées qui décide quel jour il ou elle sera débattu par cette assemblée. Une fois l'ordre du jour de l'assemblée fixé, le projet ou proposition est soumis à l'une des six commissions parlementaires qui font des rapports et propositions sur le texte.

Lors de sa discussion parlementaire, le texte peut être modifié par des amendements déposés par les parlementaires de chacune des assemblées. Le texte effectue ainsi des «navettes» entre les deux assemblées jusqu'à parvenir à un accord sur le fond et la forme du texte législatif. L'Assemblée nationale a le dernier mot en l'absence de consensus, après réunion d'une commission mixte paritaire composée de sept sénateurs et du même nombre de députés ou si le gouvernement le souhaite.

Lorsque le texte est définitivement adopté par le Parlement, le Président de la République dispose de quinze jours pour le promulguer. S'il le juge nécessaire, le Président de la République peut demander au Conseil Constitutionnel son avis sur la constitutionnalité de la loi avant de la promulguer. La promulgation de la loi l'authentifie et la rend exécutoire. Elle est ensuite publiée au Journal Officiel de la République Française.

Le décret

Le décret est un acte exécutoire à portée générale ou individuelle émanant du pouvoir réglementaire. Il est signé soit par le Président de la République, soit par le Premier Ministre, éventuellement contresigné par plusieurs ministres concernés par son application, soit directement par un ou plusieurs ministres. Dans la hiérarchie des normes, il a une valeur supérieure aux arrêtés et inférieure aux lois, auxquelles il doit nécessairement être conforme.

Le décret du Président de la République

Le décret du Président de la République est le décret signé par le président mais sans délibération en conseil des ministres.

Lorsque le décret est signé par le Président après délibération en conseil des ministres, on préfère parler de « décret en conseil des ministres ».

Le décret en Conseil d'Etat

Lorsque le texte a été soumis à l'avis du Conseil d'Etat, on parle de « décret en Conseil d'Etat », dont la valeur est supérieure aux autres décrets. Certaines lois prévoient la consultation obligatoire du Conseil d'Etat.

Le décret simple

Le décret simple est un décret qui n'a été ni délibéré en Conseil des ministres, ni soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

Le décret autonome

Le décret autonome n'est pas pris sur le fondement d'une loi et ne nécessite pas une loi pour être pris. Ce type de décret doit respecter la Constitution, en l'absence de « loi-écran » entre le règlement et la Constitution.

Le décret d'application

Le décret d'application est pris en application d'une loi. L'ensemble des décrets pris dans le domaine de l'environnement sont des décrets d'application de la loi.

Dans ce cas, la loi prévoit à la fin de la disposition concernée la phrase suivante : « les modalités d'application du présent article seront précisées par un décret en Conseil d'Etat ».

Le gouvernement reçoit une délégation de compétence du législateur pour intervenir dans un domaine pour lequel le législateur ne s'estime pas compétent.

Tant que le décret n'est pas pris, la loi n'est pas applicable. Faute de décret d'application, la disposition législative ne sera jamais mise en œuvre.

Une loi ne nécessite pas obligatoirement de décret d'application pour être applicable. Elle peut contenir des dispositions qui ne nécessitent pas de décret d'application.

Le gouvernement peut décider de prendre un décret pour compléter ou préciser une disposition législative qu'il juge imprécise, sans que la loi le demande expressément. Le décret doit être compatible avec la loi.

L'arrêté

L'arrêté est une décision administrative à portée générale ou individuelle prise par une autorité administrative, qui peut être le ministre : arrêté ministériel ; plusieurs ministres : arrêté interministériel ; le préfet : arrêté préfectoral ; le maire : arrêté municipal.

Lorsque la décision est prise par un organe collégial, on ne parle plus d' « arrêté » mais de délibération ;

- par le conseil régional (région) : délibération du Conseil régional
- par le conseil général (département) : délibération du Conseil général
- par le conseil municipal (commune) : délibération du Conseil municipal

L'arrêté ministériel à portée générale est pris en exécution d'une loi ou d'un décret, qu'il ne peut contrarier. Dans la mesure où l'arrêté s'applique à tous les administrés existants ou nouveaux, présents ou futurs qui se trouvent dans la situation prévue par le texte, on parle d'acte réglementaire.

L'arrêté qui a une portée individuelle est pris pour appliquer une réglementation à la situation d'un seul administré. On parle d'acte administratif individuel (par exemple, permis de construire).

La circulaire et l'instruction

La circulaire est un texte émanant de l'administration centrale (ministère) et destiné à l'administration déconcentrée (Service extérieur, préfet) indiquant comment interpréter ou appliquer un texte de loi ou un règlement (décret, arrêté) de manière uniforme sur le territoire.

La circulaire est une recommandation qui normalement ne s'applique et s'impose qu'aux agents de l'administration, qui n'en contrôlent pas sa légalité. Son mode de publication normal est l'insertion aux bulletins officiels des ministères.

La circulaire, encore appelée « note de service », « décision » ou « instruction » donne aux fonctionnaires des instructions ou des indications sur la conduite à tenir dans l'application des lois et règlements. Elle impacte donc directement sur les relations qu'entretiennent les administrés avec les fonctionnaires, en particulier les services d'inspection.

Par principe, la circulaire n'a pas de caractère réglementaire car elle n'est là que pour commenter le droit existant. Le ministre ne peut, par simple circulaire, créer une nouvelle règle de droit ayant un effet juridique direct ou faisant grief aux administrés.

Toutefois, dans certains cas, les circulaires introduisent de nouvelles règles de droit, ce qui les rend exécutoires et opposables, donc attaquables devant les tribunaux. On parle de « circulaires réglementaires ».

Les circulaires et instructions adressées par les ministres aux services et établissements de l'Etat sont tenues à la disposition du public sur le site internet relevant du Premier ministre www.circulaires.gouv.fr. Depuis le 1er mai 2009, une circulaire ou une instruction qui ne figure pas sur ce site n'est pas applicable et les administrations ne peuvent en aucun cas s'en prévaloir à l'égard des administrés (Décret n° 2008-1281 du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires détenues à disposition du public sur le site internet relevant du Premier Ministre modifié par décret n° 2009-471 du 28 avril 2009)

B/ Les sources communautaires

Le Traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne a été signé le 13 décembre 2007 à Lisbonne entre les 27 États membres de l'Union européenne. Il a été préparé au second semestre 2007 par une conférence intergouvernementale constituée pour surmonter la crise consécutive à la non-ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe de 2004.

Ce traité conserve les traités existants tout en les modifiant en profondeur :

- le traité instituant la Communauté européenne de 1957, qui est renommé en « traité sur le fonctionnement de l'Union » ;
- le traité sur l'Union européenne (traité de Maastricht) de 1992.

Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1er décembre 2009 soit le premier jour du mois qui suit l'achèvement du processus de ratification dans les 27 États signataires.

Les textes communautaires

Le règlement communautaire

Le règlement communautaire est un texte qui est obligatoire dans tous ses éléments dès sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

Il est automatiquement et directement applicable dans les Etats membres sans aucune mesure de transcription nationale, contrairement à la directive communautaire.

Les justiciables peuvent s'en prévaloir devant les juridictions nationales comme s'il s'agissait de règles françaises.

La directive communautaire

La directive communautaire est, au contraire du règlement, un acte normatif ou texte qui donne des objectifs à atteindre par les Etats-membres et fixe des règles que les États membres doivent inclure dans leur législation interne (on parle de « transposition »). Si la directive laisse aux instances nationales le choix de la transposition quant à la forme et aux moyens, elle doit tout de même être transposée dans un certain délai par chaque Etat membre dans son droit national, si celui-ci ne comporte pas les règles exigées par la directive.

Selon le principe de subsidiarité, la Communauté n'intervient que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire (article 5 § 1 et 2 du T.CE (Traité instituant la Communauté Européenne))

De plus en plus, une hiérarchie est établie entre des « directives mères » (Directives cadre sur l'eau de 2000, sur les déchets de 2008) fixant des principes directeurs et des « directives filles » prises en application des premières (Directive n°2003/82/CE du 18 septembre 2000 relative aux véhicules hors d'usage, directive 2006/44/CE du 6 septembre 2006 relative à la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons, directive 2006/118/CE du 12 décembre 2006 relative à la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration)

La décision communautaire

La décision communautaire est un acte normatif à caractère individuel pris par les institutions communautaires, obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne. Ces destinataires peuvent être des États membres, des entreprises ou des personnes physiques. La décision peut être prise par le Conseil ou par la Commission européenne et est publiée au journal officiel de l'Union européenne.

La décision concerne tout autre objectif que le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres. Elle est obligatoire et d'application directe.

La recommandation

La recommandation arrêtée par la Commission ou le Parlement européen, bien qu'elle n'ait pas de force juridique obligatoire, a pour but de faire évoluer les politiques nationales.

D'autres actes communautaires, sans force juridique obligatoire, sont également pris sur les sujets de l'environnement : les avis, communications ou résolutions.

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales

La Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ne traite pas expressément de la protection de l'environnement. Toutefois, la Cour Européenne des droits de l'Homme, organe juridictionnel créé par cette convention, a consacré des droits invocables en matière d'environnement, en se fondant sur les dispositions de la Convention relatives à la protection de la vie privée ou concernant le droit de propriété. A tel point que

certaines voient aujourd'hui dans la jurisprudence de la Cour la reconnaissance d'un droit de l'homme à l'environnement.

C/ Les sources internationales

Les traités internationaux

Une convention ou un traité international est un contrat conclu entre deux Etats (traité bilatéral) ou plus (traité multilatéral) dans lequel les Etats créent des règles de droit qu'ils s'engagent ensuite à appliquer. Seuls peuvent conclure ces contrats ceux qui sont dotés d'une personnalité morale de droit international, c'est à dire les États, mais aussi d'autres personnes morales, comme certaines organisations internationales.

La référence à une convention se fait en général en fonction de la date et de la ville où elle a été signée, comme par exemple la convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontalières de déchets dangereux et de leur élimination.

Conclusion des traités internationaux

Lorsqu'une convention est élaborée, un État peut donner son consentement au texte et devient « partie » à la convention. Il peut aussi accorder son consentement à la plus grande partie du texte, mais en exclure certaines dispositions. On parle alors de « réserve ».

La création d'un traité international passe par les étapes obligatoires suivantes : 1, la négociation, 2. l'adoption du texte, 3. l'authentification (Les Etats présents lors de la négociation consultent le texte du traité dans sa forme complète et déclarent qu'il s'agit (ou pas) du texte négocié et que le processus envers la mise en vigueur peut continuer), 4. la signature, 5. la ratification (Le Parlement autorise la ratification qui est faite par le pouvoir exécutif), 6. l'entrée en vigueur.

Certaines conventions exigent qu'un nombre minimal de pays ait ratifié l'accord pour pouvoir entrer en vigueur.

Les protocoles

Un protocole est un acte est un acte international qui modifie ou complète un traité international.

Le protocole de Kyoto complète la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques entrée en vigueur le 21 mars 1994 et ratifiée par 189 pays dont les États-Unis.

2. Les définitions de la « norme »

La norme ISO, AFNOR, EN

La « norme » ISO (internationale), EN (européenne) ou AFNOR (française) résulte de l'activité de normalisation. L'Association française de normalisation (AFNOR) est l'organisme officiel français de normalisation, membre de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) auprès de laquelle elle représente la France. Dans cette acception, la norme est un standard qui n'a pas de valeur réglementaire et qui est mis à la disposition des utilisateurs qui peuvent décider de le respecter ou de l'appliquer notamment dans le cadre de leurs relations contractuelles. Un texte réglementaire peut toutefois rendre obligatoire une norme.

L'arrêté modifié du 5 décembre 2006 relatif aux modalités de mesurage des bruits de voisinage prévoit que les mesurages d'émergence sont effectués selon les dispositions de la norme NF S 31010 relative à la caractérisation et au mesurage des bruits de l'environnement.

La norme ou règle de droit

La « norme » est également synonyme de la « règle de droit ». Dans ce sens, elle présente un caractère obligatoire et permet de qualifier des limites réglementaires à ne pas dépasser. On parle notamment de « hiérarchie des normes » pour qualifier l'ordre hiérarchisé des

normes juridiques, ou encore de « normes d'émission » pour qualifier les valeurs limites réglementaires de pollution des installations classées

3. Le code de l'environnement

L'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 est à l'origine de la partie législative du code de l'environnement. Le livre II de la partie réglementaire du code de l'environnement a été publié par le décret n°2003-768 du 1er août 2003, les livres Ier, III et IV par le décret n° 2005-935 du 2 août 2005 et les livres II et VI l'ont été par le décret n° 2007-397 du 22 mars 2007. Enfin, le livre V a été créé par le décret n°2007-1467 du 12 octobre 2007.

La structure du code de l'environnement

Le code de l'environnement compte deux parties :

- la partie législative avec les articles L.
- la partie réglementaire avec les articles R. et D.

Chacune de ces deux parties est découpée en sept livres :

- Livre Ier – Dispositions communes (principes généraux, information du public, associations, responsabilité environnementale)
- Livre II – Milieux physiques (eau et air)
- Livre III – Espaces naturels (littoral, sites, paysages)
- Livre IV – Faune et flore (chasse, pêche)
- Livre V – Prévention des pollutions, des risques et des nuisances (installations classées, produits chimiques et biocides, OGM, déchets, risques naturels, bruit)

Le titre 1^{er} est consacré aux installations classées. Il a permis de codifier la loi n°76-663 du 19 juillet 1976 dans la partie législative et le décret n°77-1133 du 21 septembre 1977 dans la partie réglementaire. La nomenclature des installations classées est quant à elle annexée à l'article R. 511-9.

- Livre VI – Dispositions applicables en Nouvelle Calédonie, en Polynésie française, à Wallis et Futuna, dans les Terres Australes et Antarctiques françaises et à Mayotte
- Livre VII – Protection de l'environnement en Antarctique.

Chaque livre compte plusieurs titres.

La structuration du code se retrouve dans chaque article (par exemple l'article L. 511-1 ci-dessous).

4. Les principes fondamentaux du droit de l'environnement

Les principes fondamentaux du droit de l'environnement se distinguent des principes généraux du droit. Alors que ces derniers sont des règles de portée générale qui s'appliquent même en l'absence de texte, et sont dégagés et mis à jour par la jurisprudence, les principes fondamentaux du droit de l'environnement ont dans presque tous les cas une origine internationale. Ils ont été traduits en droit communautaire, puis transposés dans la loi française avant que la Charte de l'environnement ne leur donne une valeur constitutionnelle.

On compte quatre grands principes : le principe de prévention, le principe pollueur=payeur, le principe de participation et le principe de précaution.

Le principe de prévention ou d'action préventive

Le principe de prévention ou d'action préventive a pour objet de prévenir les atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.

C'est le principe fondamental du droit de l'environnement le plus ancien dans un contexte qui, à la différence du principe de précaution, s'appuie sur un risque avéré d'atteinte à l'environnement ayant une probabilité d'occurrence.

La déclinaison réglementaire de ce principe la plus symbolique est la législation des installations classées qui organise le contrôle des activités polluantes et dangereuses.

La Charte de l'environnement a donné au principe de prévention ou d'action préventive une valeur constitutionnelle en reconnaissant que « toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences ».

Le principe de participation

Au niveau international et communautaire

La Déclaration de Rio de 1992 consacre le principe de participation au niveau international : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris des informations relatives aux substances dangereuses dans la communauté, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décisions. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci ».

La convention d'Aarhus du 25 juin 1998, convention de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (ONU/CEE), est relative à l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Les principes fixés dans cette convention d'Aarhus ont été intégrés dans le droit communautaire par la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement.

Au niveau français

Le principe de participation a été introduit en droit français par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement en tant que principe général devant inspirer la législation relative à la préservation de l'environnement.

La loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 a complété ce dispositif en définissant le principe de participation comme le principe « selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ». Désormais, c'est tout un titre du code de l'environnement qui est consacré à l'information et à la participation des citoyens.

Ce principe a été élevé au niveau constitutionnel par la Charte de l'environnement : « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

Désormais, le principe de participation permet d'englober non seulement les projets particuliers soumis à autorisation et enquête publique, mais aussi les plans, programmes et les diverses dispositions réglementaires générales.

Les outils réglementaires assurant la déclinaison pratique du principe de participation sont principalement :

- l'enquête publique (inscrite dans les procédures d'autorisation de projets impactant sur l'environnement : installations classées, ouvrages relevant de la loi sur l'eau, ouvrages soumis à déclaration d'utilité publique).
- La consultation (recueillir les observations du public, sans que celui-ci soit réellement associé à l'élaboration du projet sur lequel il est consulté : consultation du public lors de l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux, lors de l'élaboration ou la révision de schémas de cohérence territoriale ou de plans locaux d'urbanisme en amont de l'enquête publique)

- Le débat public : Lorsque la Commission nationale du débat public décide qu'un débat public est nécessaire, soit la commission peut décider d'organiser elle-même un débat public, soit elle peut en confier l'organisation au maître d'ouvrage. Le débat public porte sur les objectifs et les caractéristiques principales du projet mais aussi sur son opportunité, c'est-à-dire sur le principe même de sa réalisation.

Le principe « pollueur =payeur »

Le principe du pollueur-payeur a été énoncé pour la première fois dans la recommandation du Conseil de l'OCDE du 26 mai 1972 sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international, puis précisé dans une recommandation 75/436/Euratom/CECA/CEE du 3 mars 1975 relative à l'imputation des coûts et à l'intervention des pouvoirs publics en matière d'environnement, enfin introduit dans le Traité de la Communauté européenne (article 130 R puis article 174).

De nombreuses conventions internationales (Convention de Londres sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets) et de nombreuses directives ont repris ce principe ou l'ont décliné.

Énoncé à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement, le principe pollueur-payeur est défini comme un « principe selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ».

Le pollueur est défini comme celui qui dégrade directement ou indirectement l'environnement ou crée des conditions aboutissant à sa dégradation. La charte de l'environnement a intégré un principe « pollueur-contributeur » en prévoyant dans son article 4 que « toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement dans les conditions définies par la loi ».

Ce principe est décliné dans la fiscalité :

- la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)

Créée par la loi de finances pour 1999 (Loi n° 98-1266, 30 déc. 1998), la TGAP a regroupé cinq taxes préexistantes (taxes parafiscales sur la pollution atmosphérique et les huiles de base, taxes sur les déchets ménagers et assimilés et sur les déchets industriels spéciaux, et taxe sur le bruit) et a été étendue à la fiscalité des installations classées, aux lessives, aux granulats, aux produits phytosanitaires et aux imprimés. Elle est codifiée au Code des douanes (art. 266 sexies et suivants).

- les redevances des agences de l'eau

Elles ont été créées par la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, avant la proclamation du principe du pollueur-payeur en droit. Elles recouvrent notamment des redevances pour prélèvement d'eau et des redevances pour détérioration de la qualité de l'eau. Malgré leur dénomination, les redevances des agences de l'eau ont été qualifiées par le Conseil constitutionnel d'impositions de toute nature (Conseil constitutionnel, 23 juin 1982, déc. n° 82-124)

- la taxe carbone

Prévue dans la loi de finances pour 2010, elle portera sur les consommations d'énergie fossile génératrices de dioxyde de carbone par les ménages et les entreprises, avec un taux de 17 € par tonne de CO₂.

Le principe de précaution

La Déclaration de Rio de 1992 marque le point de départ de l'insertion du principe de précaution dans la presque totalité des conventions internationales ayant une portée générale en matière d'environnement (convention-cadre sur les changements climatiques, convention sur la diversité biologique...).

Ce principe a fait son entrée dans le droit communautaire avec le Traité sur l'Union européenne de 1992 et la rédaction de l'article 130 R sur la politique communautaire de l'environnement. Une Communication de la Commission européenne du 2 février 2000 sur le principe de précaution indique que le recours au principe de précaution présuppose que les

effets potentiellement dangereux d'un phénomène, d'un produit ou d'un procédé ont été identifiés et que l'évaluation scientifique ne permet pas de déterminer le risque avec suffisamment de certitude.

Le principe de précaution a été introduit en droit français par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement en tant que principe général devant inspirer la législation relative à la préservation de l'environnement.

Énoncé à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement, le principe de précaution est défini comme un « principe selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ».

Les mesures de précaution qui sont définies en fonction des données scientifiques disponibles ont un caractère provisoire qui suppose que l'évolution des connaissances scientifiques donne lieu à leur révision afin de les adapter aux nouvelles circonstances.

Le Conseil d'État a fait une référence explicite au principe de précaution pour la première fois pour justifier la suspension provisoire d'une autorisation de mise en culture d'organismes génétiquement modifiés (Conseil d'État, 25 sept. 1998, Association Greenpeace France, n° 194348).

Les tribunaux administratifs ont fait référence au principe de précaution, en particulier en annulant la décision d'un maire approuvant une déclaration de travaux en vue de l'édification d'une antenne relai de téléphonie mobile de 26 mètres à proximité d'un groupe scolaire et de riverains, en se fondant sur le risque sanitaire possible pour les personnes exposées en permanence aux champs électromagnétiques en raison des lacunes actuelles de l'état des connaissances scientifiques en la matière (TA Cergy-Pontoise, 27 févr. 2001, Collectif Montfermeil Environnement-Aderzac, ADPEM et a., n° 0036097).

Sites Internet

Service public de la diffusion du droit et actualité du journal officiel.
<http://www.legifrance.gouv.fr>

Site d'accès aux circulaires : www.circulaires.gouv.fr

Service de la diffusion du droit communautaire. <http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm>

Informations sur le traité de Lisbonne : http://europa.eu/lisbon_treaty/index_fr.htm

Information sur les institutions européennes : http://europa.eu/institutions/index_fr.htm

Information sur tous les traités internationaux conclus par la France :
<http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/pacte/index.html>

Code de l'environnement mis à jour : <http://www.legifrance.gouv.fr>

Site du ministère chargé de l'écologie: <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>

Site invitant le citoyen à faire des propositions de réforme de réglementations qui paraîtraient être devenues sans objet, désuètes, inintelligibles ou trop complexes
<http://simplifionslalois.assemblee-nationale.fr>