

DECOUVERTE
DE LA **VIE**
PUBLIQUE

Institutions et droit de l'environnement

Cécile Regourd
Christine Rimbault
Michel Verpeaux

Sommaire

CHAPITRE 1

La construction d'un droit de l'environnement en France	7
De la protection de la nature au Code de l'environnement ...	7
La Charte de l'environnement dans la Constitution	13
La place grandissante du droit de l'environnement, une préoccupation croissante des pouvoirs publics	19

CHAPITRE 2

La reconnaissance de l'environnement aux niveaux international et européen	25
La reconnaissance de l'environnement au niveau international : le rôle central des Nations Unies	25
La reconnaissance de l'environnement au niveau de l'Union européenne	45
La reconnaissance de l'environnement au niveau du Conseil de l'Europe	53

CHAPITRE 3

Les acteurs institutionnels de l'environnement en France	59
Les instances nationales constitutionnelles : le CESE et le Parlement	59
L'administration centrale	62
Les institutions administratives déconcentrées	65
Les établissements publics nationaux et les institutions indépendantes	66
Les collectivités territoriales	69
La société civile et les autres institutions	78

CHAPITRE 4

Identification et portée des principes du droit de l'environnement	83
Considérations générales	83
La portée spécifique de ces principes	84

CHAPITRE 5

Les juges et le droit de l'environnement	109
L'ouverture de l'accès au juge en matière environnementale	109
Dans l'ordre juridique interne	112
Dans l'ordre juridique européen et international	129

CHAPITRE 6

La démocratie et l'environnement	141
Les modes de fonctionnement de la démocratie environnementale	141
Le développement de l'information et de la participation des citoyens	149

CHAPITRE 7

La biodiversité, enjeu majeur du droit de l'environnement	159
La biodiversité et sa protection	159
La préservation des milieux physiques et naturels	176
La préservation des espèces	195
La prévention et la lutte contre les pollutions, les risques et les nuisances	204
Les cas spécifiques de l'outre-mer et de l'Antarctique	223

toute modification de l'aspect d'un site classé à autorisation ministérielle.

► Il faut attendre les années 1960 pour que de nouveaux textes soient adoptés. La loi du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux a permis de préserver des milieux naturels contre tout effet de **dégradation naturelle** et de les soustraire à toute intervention artificielle. Celle du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution est le premier texte adoptant des mesures de protection des captages ; elle a créé les organismes de bassin (agences et comités de bassin), divisant le territoire français en six grands bassins hydrographiques. La loi du 23 décembre 1964 de finances rectificative pour 1964 a créé l'**Office national des forêts**, établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre de l'Agriculture, qui a remplacé l'ancienne administration des Eaux et Forêts mais avec une logique économique qui ne se limite pas à la seule protection du patrimoine forestier.

Le statut de **parc naturel régional** a été créé par le décret du 1^{er} mars 1967.

② À quelle date a été créé un ministère de l'Environnement en France ?

Un ministère chargé de l'environnement existe dans beaucoup de pays, sous des **dénominations variables**, et qui sont parfois associées aux domaines les plus divers (souvent le développement durable, mais aussi par exemple, au 1^{er} novembre 2022, les Ressources naturelles en Russie ou la Protection de la nature, la Sécurité nucléaire et la Protection des consommateurs en Allemagne).

► En France, les préoccupations liées, de nos jours, aux questions environnementales ont, d'abord et pendant longtemps, été prises en charge par des ministères techniques, comme celui des Travaux publics, créé en 1830, puis de

l'Équipement, né en 1966 de la fusion de l'ancien ministère des Travaux Publics et des Transports et de celui de la Construction et dont le premier titulaire fut Edgar Pisani. En France, le ministère de l'Environnement a été créé par le Gouvernement de Jacques Chaban-Delmas et il a été confié à Robert Poujade en qualité de ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la Protection de la nature et de l'Environnement (1971-1974) ; c'est donc un **ministère de création relativement récente**.

► En outre, **son périmètre a souvent varié**. On notera ainsi que :

- c'est en 1997, dans le gouvernement de Lionel Jospin, que ce ministère est devenu celui de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, sous l'autorité de Dominique Voynet ;
- en 2002, il devient le ministère de l'Écologie et du Développement durable, sa première titulaire étant Roselyne Bachelot, dans le gouvernement dirigé par Jean-Pierre Raffarin ;

- en 2017 est institué un ministère de la Transition écologique et solidaire, confié dans un premier temps à Nicolas Hulot jusqu'à sa démission en 2018, où il est remplacé par François de Rugy ;

- puis, en 2020, est créé le ministère de la Transition écologique, dont la titulaire a été Barbara Pompili jusqu'au 16 mai 2022. Parallèlement, en 2020, un ministère de la Mer est créé, qui deviendra un secrétariat d'État placé auprès de la Première ministre en 2022 ;

- les deux gouvernements constitués successivement après l'élection présidentielle de 2022 présentent la double particularité de voir la Première ministre, Élisabeth Borne, chargée de la Planification écologique et énergétique (un décret du 7 juillet 2022 institue un Secrétariat général à la planification écologique placé sous son autorité), et de comprendre deux ministères chargés de renforcer ce pôle, l'un en charge de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, l'autre, de la Transition énergétique. É. Borne a affirmé, dans sa déclaration de politique générale du 6 juillet 2022 : « Nous voulons être, nous serons, la première grande

nation écologique à sortir des énergies fossiles», au moyen d'un « mix énergétique équilibré autour des énergies renouvelables et du nucléaire ». Afin de doter EDF, très endettée, des moyens de mener à bien son nouveau programme de construction de réacteurs nucléaires, cette entreprise a été totalement renationalisée par la loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, et un projet de loi présenté en Conseil des ministres le 2 novembre suivant vise à accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires ; en parallèle, un projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables a été présenté lors du Conseil des ministres du 26 septembre ; enfin, le plan de sobriété énergétique présenté par la Première ministre le 6 octobre, qui vise à réduire de 10 % la consommation d'énergie en France d'ici 2024, répond dans l'immédiat aux difficultés d'approvisionnement énergétique liées au conflit en Ukraine, mais aussi, à plus long terme, à l'engagement vers une moindre dépendance aux énergies fossiles.

3 Quelles sont les principales lois adoptées après la création, en 1971, du ministère de l'Environnement ?

La création du ministère de l'Environnement, en 1971, marque une **accélération législative**, avec :

- la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, première grande loi générale qui, notamment, consacre le principe de responsabilité de l'État en matière de protection de la nature ;
- la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

► Sous la présidence de François Mitterrand (1981-1995), des **lois majeures** ont été adoptées sur différents sujets :

- la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (dite « loi Bouchardeau ») ;

CHAPITRE 2

La reconnaissance de l'environnement aux niveaux international et européen

La reconnaissance de l'environnement au niveau international : le rôle central des Nations Unies

11 Quelles sont les institutions internationales en matière environnementale ?

Plusieurs des institutions internationales existant en matière environnementale dépendent des Nations Unies ou y sont étroitement liées.

► **L'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)**, créée en 1948 à Fontainebleau (France), soutient des actions de protection de la nature au niveau mondial. Elle favorise la biodiversité, l'utilisation rationnelle et équitable des ressources naturelles et le développement durable. Elle dispose du statut d'observateur à l'Assemblée générale des Nations Unies.

Réseau environnemental international réunissant des organismes publics et ONG (organisations non gouvernementales) de plus de 160 pays, l'UICN a œuvré à l'élaboration de conventions majeures : Convention du patrimoine mondial (1972), Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (1973) ou Convention sur la diversité biologique (1992).

► Le **Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)** ou « **ONU Environnement** », institué en 1972 à l'issue du premier Sommet de la Terre, réunit des données sur l'état de l'environnement et des progrès des politiques climatiques.

Principale autorité mondiale en matière environnementale, le PNUE définit le programme environnemental mondial, met en œuvre le volet environnemental du développement durable au sein des Nations Unies et contribue à améliorer la qualité de vie des peuples sans compromettre celle des générations futures.

► Plus spécialisée, l'**Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)**, créée en 1945, favorise l'adoption de législations nationales en matière d'alimentation, d'agriculture et de gestion des ressources naturelles, et adopte des conventions internationales comme celle pour la protection des végétaux (1951).

► De même, l'**Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)**, instituée également en 1945, a adopté deux conventions internationales majeures, sur la conservation des zones humides (dite « de Ramsar », 1971) et sur la protection du patrimoine mondial (1972).

► L'Organisation maritime internationale (OMI), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation météorologique mondiale (OMM), notamment, contribuent à la prise en compte de l'environnement et à sa préservation.

12 Quels sont les groupes d'experts internationaux ?

Ils rassemblent des connaissances scientifiques en matière environnementale à destination des États et institutions internationales.

► Le **Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)** est un organisme créé, en 1988,

applicable en droit cet objectif. Ce règlement relève également les objectifs de réduction des gaz à effet de serre de -40% à -55% à l'horizon 2030, par rapport aux niveaux de 1990. Il crée un conseil scientifique consultatif, composé d'experts appréciant la conformité de toutes les initiatives législatives européennes avec les ambitions définies dans le Pacte vert rendu public par la Commission européenne le 11 décembre 2019 et l'Accord de Paris sur le climat de 2015.

→ S'agissant de la **démocratie environnementale**, le règlement (CE) 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 opère la transposition de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 et ouvre ainsi aux particuliers et organisations non gouvernementales un recours devant les juridictions européennes contre les décisions des institutions et organes de l'Union.

→ Sur un plan **juridictionnel**, par ailleurs, dans son arrêt *ADBHU* du 7 février 1985 concernant la validité d'une directive sur les huiles usagées, la Cour de justice des Communautés européennes a reconnu que la protection de l'environnement constituait l'« un des objectifs essentiels de la Communauté ». Cette haute juridiction (devenue entre-temps la Cour de justice de l'Union européenne ou CJUE) « a eu l'occasion de rappeler que la protection de l'environnement [...] constitue l'un des objectifs essentiels de l'Union » (arrêt *A. M. contre Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa* du 14 octobre 2021). (cf. le chapitre 5 : « Les juges et le droit de l'environnement »).

25 Qu'est-ce que le « Pacte vert pour l'Europe », feuille de route environnementale de la Commission européenne ?

Présenté par la présidente de la Commission en décembre 2019, le Pacte vert pour l'Europe ou « *Green Deal* » constitue la **nouvelle stratégie de croissance de l'Union européenne** visant la fin des émissions nettes de gaz à effet de serre d'ici à 2050 tout en créant des emplois et en améliorant la

qualité de vie au sein de l'Union. L'ambition de cet ensemble de politiques de transformation est de faire de l'Europe le premier continent climatiquement neutre en 2050.

La Commission s'appuie sur les travaux du GIEC et s'inscrit dans les objectifs de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de Rio de 1992, du protocole de Kyoto de 1997 et de l'Accord de Paris de 2015.

► Le **Pacte vert pour l'Europe** s'accompagne d'un calendrier et de politiques :

– en décembre 2019, un premier paquet de mesures porte sur les domaines de l'énergie, des déchets, des mobilités et de la protection de la forêt. Il doit être financé à hauteur de 1 000 milliards d'euros sur dix ans ;

– le 22 juin 2022, la Commission européenne adopte des propositions visant à restaurer les écosystèmes endommagés et à réduire de 50 % l'utilisation des pesticides chimiques à l'horizon 2030 ;

– le 28 juin 2022, un deuxième paquet de mesures, appelé «Ajustement à l'objectif 55» (ou *Fit for 55*), est adopté par le Conseil de l'UE. Il consiste à aligner les politiques publiques de l'Union européenne sur l'objectif de neutralité climatique. L'adoption de dispositifs complémentaires à l'été 2022 vise à réduire la consommation de gaz au sein de l'UE (pour moins dépendre des approvisionnements russes) et à renforcer les mesures d'efficacité énergétique déjà arrêtées.

► Parallèlement, dès 2020, et avec la même ambition, la Commission européenne a adopté sa **stratégie industrielle axée sur les PME** pour une Europe durable et numérique, sa stratégie « de la ferme à la table » (adoptée par le Conseil de l'UE le 19 octobre 2020) pour construire un secteur alimentaire durable, ou encore sa stratégie en matière de biodiversité à l'horizon 2030 (adoptée par le Conseil de l'UE le 23 octobre 2020) afin de protéger les milieux naturels et de restaurer la biodiversité.

► Il apparaît comme le **pendant du principe d'information**, dès lors que l'effectivité du premier est en partie conditionnée par le second. Ils ont même pu être confondus, comme en témoigne la « loi Barnier » du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, qui définit le principe de participation comme le principe « selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses » (art. 1^{er}). Le lien intrinsèque entre les deux s'observe encore aujourd'hui : le principe de participation suppose, d'une part, d'accéder aux informations et, d'autre part, de pouvoir formuler des observations ou propositions et d'être informé, le cas échéant, sur leur prise en compte, de demander la mise en œuvre d'une procédure de participation et de pouvoir contribuer à l'élaboration des décisions publiques.

► La participation consolide la **légitimité démocratique**, en améliorant la transparence et la qualité de la décision publique, mais elle contribue aussi, et plus spécifiquement, à assurer la préservation d'un environnement sain et à sensibiliser et éduquer le public à sa protection. Cette participation peut intervenir en amont ou en aval de la décision ou du projet.

► Cependant, **sa portée doit être elle-même relativisée**, dès lors que la Charte de l'environnement la circonscrit à l'élaboration des décisions publiques « **ayant une incidence sur l'environnement** » (art. 7 de la Charte). Or, celui-ci est apprécié strictement par la jurisprudence : ne sont pas concernées les décisions portant une « atteinte faible » ou « indirecte » ou « non significative » à l'environnement (cf. le chapitre 5 : « Les juges et le droit de l'environnement »).

45 Quelle est la portée du principe du pollueur-payeur ?

Le principe du pollueur-payeur est inspiré de la théorie économique en vertu de laquelle **les coûts sociaux externes**

de la production doivent être internalisés, c'est-à-dire pris eux-mêmes en compte au titre des coûts de production. Sont ainsi concernés tant les coûts liés à la prévention des risques d'atteinte à l'environnement que ceux liés à la réparation des atteintes qui y sont portées. Il est parfois défini de manière triviale par la formule « qui pollue paie ».

► Énoncé par les Recommandations de l'OCDE publiées en 1972 et en 1974, il a été **consacré à l'échelle internationale** par la Déclaration de Rio de 1992 (principe 16) et la Convention de Lugano du 21 juin 1993, et, en droit de l'Union européenne, par le *Livre blanc sur la responsabilité environnementale* du 9 février 2000, puis par plusieurs directives et surtout par l'Acte unique de 1986 (art. 130 R), consacré ensuite à l'article 191 du TFUE. Il a été intégré dans le droit français dès la loi du 2 février 1995, puis dans la Charte de l'environnement (art. 4). Il s'inscrit dans la logique du principe général de responsabilité consacré par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et le Code civil.

► Cependant, les **critiques** adressées à ce principe sont nombreuses :

- il est accusé de constituer un permis de polluer ;
- sa portée est jugée à géométrie variable, en raison des difficultés d'évaluer non seulement le coût des atteintes portées à l'environnement mais aussi d'identifier les responsables et d'établir le lien de causalité ;
- la signification même du principe est controversée. En effet, il peut soit impliquer une internalisation globale des coûts causés par la pollution sans qu'il soit possible de mettre en place une subvention compensatrice spécifique, soit donner lieu à une prise en charge seulement partielle des dépenses de lutte contre la pollution par le biais de taxes et redevances de dépollution. Par exemple, il peut être difficile d'évaluer le coût économique des dommages causés ou d'identifier précisément le responsable. De même, le coût des dommages peut excéder les capacités financières du pollueur.

L'encadrement du droit de chasse, fruit d'une longue évolution

Du droit romain considérant le gibier comme une *res nullius* (la propriété de personne) à la Révolution française liant le droit de chasser au droit de propriété (le décret du 11 août 1789 dispose en effet que « tout propriétaire a le droit de détruire et faire détruire, seulement sur ses possessions, toute espèce de gibier »), l'objectif de protection des espèces s'avère relativement récent, notamment à partir de la loi du 10 juillet 1976 posant l'obligation de sauvegarder le patrimoine naturel. De surcroît, la jurisprudence a formulé les limites apportées au droit de chasse, et ne l'a pas reconnu comme un droit fondamental. *A contrario* s'est posée la question du droit de s'opposer à la chasse sur ses terres en tant que liberté fondamentale de conscience, interrogeant la constitutionnalité d'un tel droit. Le Conseil d'État, dans sa décision du 27 octobre 2021 (n° 455017), a considéré que, en l'espèce, la possible « atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment à la liberté de conscience », justifiait une transmission au Conseil constitutionnel. Toutefois, celui-ci a considéré qu'il n'y avait pas « atteinte manifestement disproportionnée à la liberté de conscience » (décision n° 2021-964 QPC du 20 janvier 2022, *Société civile immobilière et agricole du Mesnil*).

98 Quelles sont les institutions encadrant la chasse ?

- ▶ Le **ministre chargé de l'environnement et celui chargé de la chasse, lorsque celle-ci ne lui est pas directement rattachée**, jouent un rôle important en matière de régulation, mais il convient de ne pas sous-estimer la place occupée par différents conseils et fédérations.
- ▶ Le **Conseil national de la chasse et de la faune sauvage** est doté d'une fonction consultative auprès des ministres chargés respectivement de la chasse et de l'agriculture concernant les textes ayant une incidence directe ou indirecte sur l'exercice de la chasse (art. L421-1 A Code env.).