



# **RESUME DE LA FORMATION du 28 septembre 2017**

**Sur**

# **LES GRANDS PRINCIPES DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT**



Image Coursdedroit.net

## **RAPPEL DU PROGRAMME DE LA JOURNEE**

MATIN :

09 h 00 - 09 h 15	Ouverture de la journée
09 h 15 - 10 h 15	Les bases internationales et constitutionnelles du droit de l'environnement
10 h 15 - 10 h 30	Pause

### **1. PRINCIPE N° 1 : Précaution et prévention**

- 10 h 30 - 11 h 15 Portée et limites
- 11 h 15 - 12 h 00 Application par les services de l'Etat

**12 h 15 - 13 h 45 Repas au restaurant « La Détente »**

APRES-MIDI :

### **2. PRINCIPES N° 2 : POLLUEUR-PAYEUR**

- 14 h 00 - 14 h 45 Prise en compte pratique du principe pollueur  
payeur

### **3. PRINCIPE N° 3 : INFORMATION ET PARTICIPATION DU PUBLIC**

- 14 h 45 - 15 h 15 Base Internationale et nationale de  
l'information et de la participation du public
- 15 h 15 - 15 h 30 Pause
- 15 h 30 - 16 h 30 Table ronde : L'information et la participation du  
public : situation, évolution souhaitable, rôle du CE

16 h 30 - 16 h 45 : Clôture de la journée de formation

## **PREAMBULE**

Les Principes Généraux du Droit de l'environnement ont été posés par la loi Barnier du 2 février 1995, et codifiés dans **l'article L110-1 du code de l'environnement** lui-même modifié par les articles 1, 2 & 3 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016. Il est rédigé comme suit :

*« I. - Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. Ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage.*

*Les processus biologiques, les sols et la géodiversité concourent à la constitution de ce patrimoine.*

*On entend par biodiversité, ou diversité biologique, la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, ainsi que les complexes écologiques dont ils font partie. Elle comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions entre les organismes vivants.*

*II. - Leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :*

*1° **Le principe de précaution**, 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 ;*

*2° **Le principe d'action préventive et de correction**, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. Ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées ;*

*Ce principe doit viser un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité ;*

- 3° **Le principe pollueur-payeur**, 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 ;
- 4° **Le principe selon lequel toute personne a le droit d'accéder aux informations** relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ;
- 5° **Le principe de participation** en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente ;
- 6° **Le principe de solidarité écologique**, qui appelle à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés ;
- 7° **Le principe de l'utilisation durable**, selon lequel la pratique des usages peut être un instrument qui contribue à la biodiversité ;
- 8° **Le principe de complémentarité entre l'environnement, l'agriculture, l'aquaculture et la gestion durable des forêts**, selon lequel les surfaces agricoles, aquacoles et forestières sont porteuses d'une biodiversité spécifique et variée et les activités agricoles, aquacoles et forestières peuvent être vecteurs d'interactions écosystémiques garantissant, d'une part, la préservation des continuités écologiques et, d'autre part, des services environnementaux qui utilisent les fonctions écologiques d'un écosystème pour restaurer, maintenir ou créer de la biodiversité ;
- 9° **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.

III. - L'objectif de développement durable, tel qu'indiqué au II est recherché, de façon concomitante et cohérente, grâce aux cinq engagements suivants :

- 1° La lutte contre le changement climatique ;
- 2° La préservation de la biodiversité, des milieux, des ressources ainsi que la sauvegarde des services qu'ils fournissent et des usages qui s'y rattachent ;
- 3° La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;
- 4° L'épanouissement de tous les êtres humains ;
- 5° La transition vers une économie circulaire.
- 6°

*IV. - L'Agenda 21 est un projet territorial de développement durable. »*

L'ensemble de ces principes sous-tendent l'intervention initiale sur « Les bases internationales et constitutionnelles du droit de l'environnement » mais la journée se concentrera essentiellement sur les principes 1 à 5 regroupées en :

- Principes de précaution et de prévention
- Principe pollueur-payeur
- Information et participation du public

## PRINCIPES DE PRECAUTION ET DE PREVENTION

Le principe de précaution est mis en œuvre en cas d'incertitude scientifique ; le principe de prévention en cas de risque déjà identifié. Le principe de précaution a vocation être limité dans le temps et à contribuer à amorcer des recherches et études pour permettre d'entrer dans le temps de la prévention. L'action préventive a lieu par priorité à la source et est tempérée par une exigence de proportionnalité entre le risque et la solution proposée.

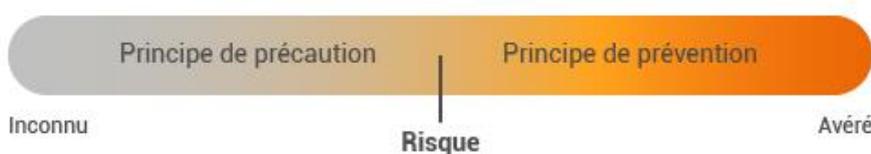
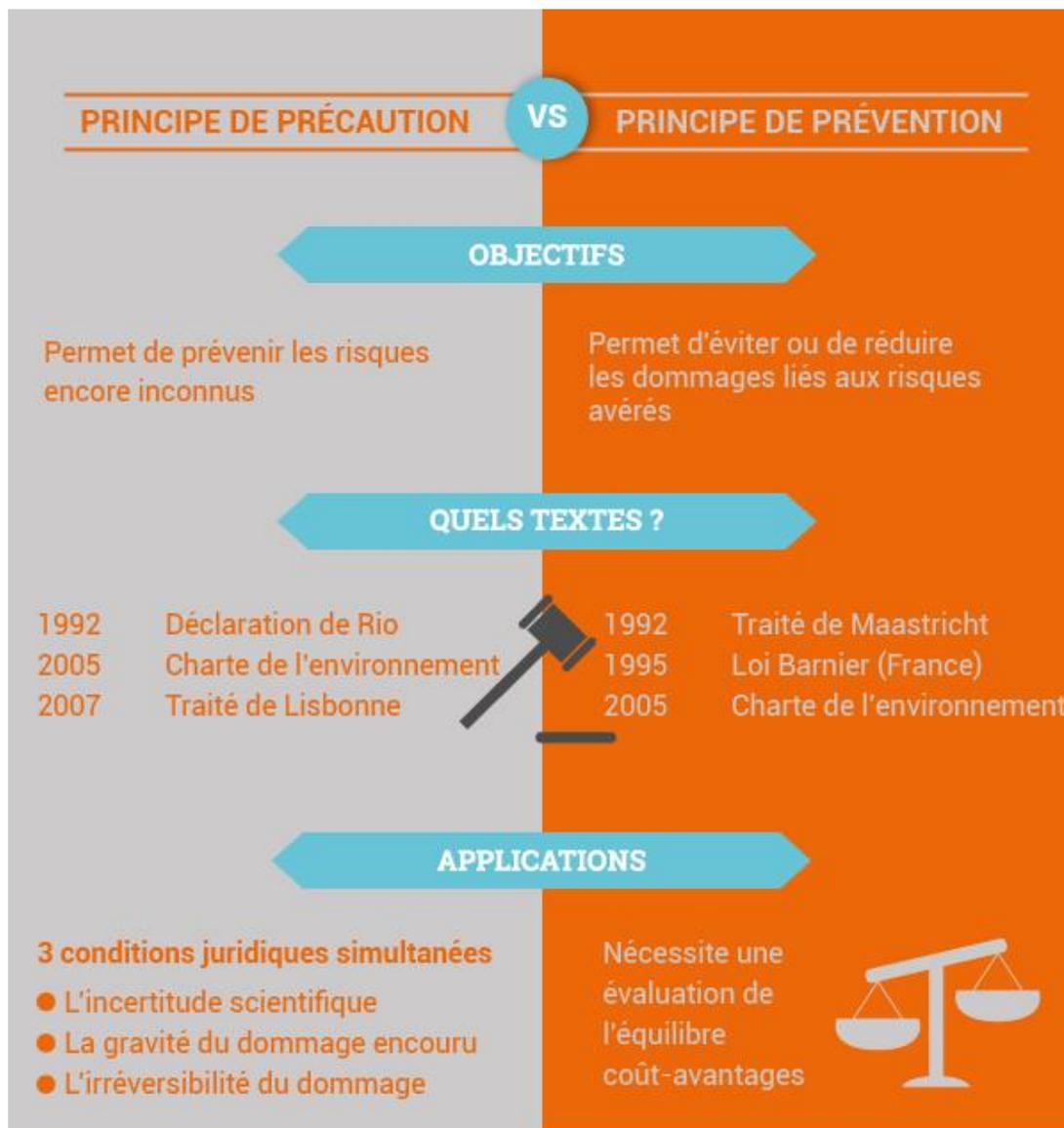


Illustration : [www.beatriceboudet.com](http://www.beatriceboudet.com) - Générations Cobayes 2016

## **PRINCIPE DE PRECAUTION**

### **INTRODUCTION : Tirée du livre de Ph. Kourilsky « du bon usage du principe de précaution »**

« Le principe de précaution est apparu à propos de problèmes liés à l'environnement de façon explicite vers 1980 et a connu depuis lors un développement fulgurant. Après avoir reçu une consécration publique à la conférence de Rio, en 1992, il fut, la même année, inscrit dans le traité de Maastricht et fit, en 1995, son entrée dans le droit français. La loi du 2 février de cette même année stipule que « 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 ». Depuis, il a débordé les questions qui touchent à l'environnement, à propos desquelles il avait été conçu, pour englober les problèmes relatifs à l'alimentation et à la santé. Il a donné lieu à des débats agités au sein de l'Organisation mondiale du commerce. Il est invoqué régulièrement dans toutes les sphères de la vie publique. Son succès dans l'opinion est si notable que son usage est devenu quasi incantatoire.

« Et pourtant, il est controversé et interprété de façon différente et souvent contradictoire par ses défenseurs et ses détracteurs. Il est donc plus que jamais nécessaire d'en proposer une clarification. C'est dans cet esprit que j'ai voulu livrer, de la façon la plus simple possible, l'essentiel de ce que le citoyen doit connaître et comprendre du principe de précaution afin qu'il puisse activement et utilement participer à un débat démocratique constructif.

« En effet, si le principe de précaution est si controversé, c'est parce que sa définition même prête à confusion. Beaucoup le comprennent, à tort, comme un principe d'abstention face à un risque et pensent qu'il signifie : « Dans le doute, abstiens-toi. » Il peut alors servir à justifier et à légitimer le conservatisme et l'immobilisme. De plus, il tend parfois à fournir à la machine judiciaire un instrument de punition qui peut sembler injuste. Tel est le cas s'il est invoqué longtemps après les faits, sans tenir compte de l'état des connaissances et de la marge incompressible de risque que comporte toute action humaine.

« Le principe de précaution peut donc inquiéter et susciter des réactions hostiles. Toutefois, avoir peur du principe de précaution constitue à mes yeux une erreur et même une erreur grave. L'essentiel n'est-il pas qu'au lieu d'être un principe d'abstention, il devienne enfin et vraiment un principe d'action? Sa formulation type devrait alors être : « Dans le doute, mets tout en œuvre pour agir au mieux. » Agir au mieux, qu'est-ce que cela veut dire? S'abstenir dans certains cas, bien sûr, mais, dans d'autres, trouver les bonnes modalités de l'action en minimisant la prise de risques. Qui pourrait nier que, dans tous les secteurs de l'activité humaine, on peut accomplir des

progrès pour diminuer les prises de risque, comme en témoigne l'analyse d'affaires et de scandales sanitaires récents ?

« L'important est donc bien de donner au principe de précaution un contenu *positif*, c'est-à-dire une définition utilisable, assortie, comme nous le ferons ici, d'un mode d'emploi qui puisse être compris de tous et servir à tous les acteurs sociaux, y compris aux juges. Seule cette clarification, fondamentale pour que s'établisse un consensus, permettra au principe de précaution de devenir un instrument de progrès social et non plus une pomme de discorde entretenant les contradictions au lieu d'aider à les résoudre ou un obstacle dressé contre les avancées scientifiques et technologiques.

## **ORIGINE**

Le principe de précaution est un principe philosophique qui tire ses origines jusqu'à Aristote (prudence) et Pascal (pari). Les philosophes humanistes s'en sont toujours interrogés sur les relations entre la prudence et les progrès de la science (cf. J. Ellul « La technique ou l'enjeu du siècle »). Son introduction formelle dans le droit remonte à 1886 dans la rédaction de l'article L. 2112-2 du Code général des collectivités territoriales qui dispose que « *la police municipale comprend notamment (...) le soin de **prévenir, par des précautions convenables, les accidents, les fléaux calamiteux, et les pollutions de toutes natures.*** » Les deux champs d'application actuels du principe : environnement et santé publique sont déjà dans cette rédaction ! Il est clairement à la base de la décision prise par le préfet en charge de la Guadeloupe en 1974<sup>1</sup> (volcan la Soufrière) et, a contrario celui des autorités colombiennes en 1986<sup>2</sup>.

En 1975 des moratoires sont imposés au développement scientifique et technique (Biotechnologie, Asilomar - 1975) ou aux recherches ethnologiques (frères Villas Boas - 1976). Le moratoire est d'ailleurs souvent associé de façon étroite mais à tort au principe de précaution. Pourtant comme le rappelle Ph. Kourilsky, au « dans le doute abstiens-toi » il faut préférer « dans le doute, mets tous en œuvre pour agir au mieux » (voir introduction ci-dessus).

### Les textes précurseurs en droit international sont :

- La déclaration de Stockholm (1972)
- La charte mondiale de la nature – Nations Unies (1982)
- La déclaration de Bergen (1990)
- Le protocole de Montréal (1987) avec l'interdiction des CFC pour protéger la couche d'ozone

---

<sup>1</sup> La majorité des volcanologues indique que la Soufrière va entrer en éruption, à l'exception notable d'Haroun Tazieff ; le préfet décide, dans l'incertitude, d'évacuer Basse-Terre où se trouve le volcan. Le volcan n'entre pas en éruption. Les médias et l'opposition encensent Haroun Tazieff et brocardent le préfet. Pourtant, il s'est borné à mettre sagement en œuvre le principe de précaution sans attendre sa constitutionnalisation ...

<sup>2</sup> Tous les volcanologues disaient depuis plus d'un an, que le Nevado del Ruiz allait déverser des coulées de boues sur une vallée habitée. Les autorités colombiennes n'ont pas réagi. Le 13 novembre 1986, les coulées de boue ont tué plus de 20.000 personnes et détruit toutes les habitations de la vallée sur plus de 40 km. Les autorités colombiennes ont ignoré non seulement le principe de précaution, mais encore le principe de la précaution élémentaire, et même de la prudence minimale.

- La déclaration de RIO (1992) avec notamment le principe 15<sup>3</sup>
- La convention cadre sur les changements climatiques (1992),
- Le protocole de Kyoto (1997)
- La convention sur la diversité biologique (1992)
- Le protocole de Carthagène sur la biosécurité (2000)
- La convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POPS) du 22/05/2001
- La convention pour la protection du milieu marin de L'Atlantique du nord-est, dite convention d'Ospar (1992)

#### Les textes de base en droit communautaire sont :

Le principe de précaution est inscrit dans le traité de Maastricht (1992) et repris à l'art.191 du traité sur le fonctionnement de l'UE. Il a en outre été défini dans une communication de la Commission (2000) avec un champ d'application étendu : santé, consommation, produits chimiques, alimentation animale et humaine, changement climatique, Natura 2000.

#### Les textes fondamentaux en droit national

Il est à la base de la loi du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés mais a été défini par celle du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite « Loi Barnier » qui l'introduit dans le code rural (article L200-1) avant qu'il ne soit « transféré » dans le code de l'environnement (article L110-1) ; Il est étendu par la loi n° 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme. Il passe dans la constitution par la Loi constitutionnelle du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement

#### **DEFINITION**

Le principe de précaution est formulé en 1992 dans le Principe 15 de la Déclaration de Rio : « *En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.* ».

Cependant, il n'existe pas de définition unique du principe de précaution. La plupart des textes n'en donnent qu'une définition vague nullement constante ou ne font que le signaler sans le définir. Mais on peut retenir celle fournie par la loi Barnier : le principe de précaution est alors celui « *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* ». La loi n° 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme

---

<sup>3</sup> En cas de risques de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue, ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement

dépasse le domaine de l'environnement et fait passer le principe de précaution à celui de la santé publique.

Le Principe de précaution est libellé de la manière suivante dans l'article 5 de la Charte de l'environnement qui fait partie de la Constitution depuis la loi du 1<sup>er</sup> mars 2005 : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer la réalisation du dommage* »

On trouve aussi cette définition dans le JO du 12 avril 2009 : « *Principe selon lequel l'éventualité d'un dommage susceptible d'affecter l'environnement de manière grave et irréversible appelle, malgré l'absence de certitudes scientifiques sur les risques encourus, la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et l'adoption de mesures provisoires et proportionnées au dommage envisagé. Le principe de précaution doit être distingué du principe de prévention, qui s'applique exclusivement aux risques avérés.* »

Enfin on peut retenir la définition donnée par Ph Kourilsky et Geneviève Viney dans leur rapport au Premier ministre : « *Le principe de précaution définit l'attitude que doit observer toute personne qui prend une décision concernant une activité dont on peut raisonnablement supposer qu'elle comporte un danger grave pour la santé ou la sécurité des générations actuelles ou futures, ou pour l'environnement. Il s'impose spécialement aux pouvoirs publics qui doivent faire prévaloir les impératifs de santé et de sécurité sur la liberté des échanges entre particuliers et entre Etats. Il commande de prendre toutes les dispositions permettant, pour un coût économiquement et socialement supportable, de détecter et d'évaluer le risque, de le réduire à un niveau acceptable et, si possible, de l'éliminer, d'en informer les personnes concernées et de recueillir leurs suggestions sur les mesures envisagées pour le traiter. Ce dispositif de précaution doit être proportionné à l'ampleur du risque et peut être à tout moment révisé* »

Il est cependant difficile de lui donner une valeur juridique normative car la façon dont il est presque toujours présenté « non pas comme une règle s'imposant aux citoyens et dont les juges doivent tenir compte (...) mais comme une simple directive destinée à orienter l'action politique<sup>4</sup> ». Pour certains, il peut être assimilé à un « standard de jugement » c'est-à-dire une règle souple laissée à la disposition du juge. Cependant, si les juridictions internationales sont restées très réticentes à une application directe du principe de précaution comme une règle de droit autonome, il n'en est pas de même au niveau européen et surtout en France. On peut citer à cet égard les arrêts du Conseil d'Etat en dates du 4 janvier 1995 et du 25 septembre 1998. L'arrêt du 28 juillet 1999 présente même explicitement le **principe de précaution comme une condition de la déclaration publique**<sup>5</sup>. Par les

<sup>4</sup> Le principe de précaution, rapport au premier ministre de Ph. Kourilsky et G. Viney page 122

<sup>5</sup> « L'atteinte aux paysages et aux sites ainsi qu'au patrimoine culturel, à la flore et à la faune, ou au cadre de vie et au développement touristique de la zone intéressée, n'est pas, compte tenu notamment des mesures

arrêts du 21 avril 1997<sup>6</sup>, du 24 février 1999<sup>7</sup> et du 30 juin 1999, le Conseil d'Etat a même clairement étendu les principes énumérés à l'article L200-1 du code rural au domaine de la santé publique alors, selon Ph. Kourilssky « qu'il n'existe pourtant aucun support légal équivalent. »

Enfin, il faut faire mention des travaux du philosophe heideggérien allemand et historien du gnosticisme **Hans Jonas** (1903 - 1993) sur le principe de responsabilité qui, selon lui interdirait à l'homme d'entreprendre aucune action pouvant mettre en danger soit l'existence des générations futures, soit la qualité de l'existence future sur terre. Il estime qu'avant d'utiliser une technique, il faut s'assurer que toute éventualité apocalyptique est exclue ce qui exige une connaissance préalable à l'agir. Il ajoute qu'il faudrait toujours accorder la préférence à la prévision la plus pessimiste.

### **NOTIONS DE RISQUE**

La définition du principe de précaution dans la charte de l'environnement repose sur *deux critères : l'évaluation et la gestion du risque*. L'évaluation du risque ne vise que l'environnement. Alors que la Santé, la sécurité alimentaire ont constitué des domaines privilégiés pour le juge civil et pénal, une plus grande rigueur a été manifestée par les tribunaux administratifs<sup>8</sup>.

Il convient de bien différencier les notions de dangers et de risques et, à l'intérieur de ceux-ci les risques avérés et les risques potentiels. Le danger est ce qui « menace ou compromet la sûreté, l'existence, d'une personne ou d'une chose ». Le risque n'est pas un aléa qui est un événement imprévisible mais est un « danger éventuel plus ou moins prévisible ». Les risques avérés recouvrent une éventualité qui s'est déjà produite ou qui se produira certainement. Le risque potentiel est en quelque sorte un « risque de risque » il n'existe pas de risque avéré nul mais un risque potentiel peut être nul. La prévention consiste à se protéger des risques avérés. La précaution implique une incertitude scientifique ; l'existence d'une incertitude permet de distinguer le principe de précaution et le principe de prévention : la prévention qui occupe une place essentielle dans le droit de l'environnement touche à des risques avérés dont seule la réalisation est aléatoire : sachant que l'évènement a toute chance de se produire (par exemple une crue centennale) on prend des mesures pour en supprimer ou en limiter les conséquences néfastes (PPRI, zones non constructibles). La précaution

---

prises pour la limiter et satisfaire aux exigences du principe de précaution énoncé à l'article 200-1 du Code rural, de nature à retirer à l'ouvrage son caractère d'utilité publique ».

<sup>6</sup> « En estimant, à la date d'intervention de l'arrêté attaqué, et compte tenu des précautions qui s'imposent en matière de protection de la santé publique, que la fabrication, l'importation, la mise sur le marché et l'utilisation du produit X, (...), devaient être suspendues pour une durée d'un an, les signataires de l'arrêté du 28 Mars 1996 n'avaient pas entaché leur décision d'une appréciation manifestement erronée »

<sup>7</sup> « en décidant, eu égard aux mesures de précaution qui s'imposent en matière de santé publique, d'édicter les interdictions faisant l'objet du décret attaqué, qui s'appliquent à des aliments destinés à des enfants en bas âge ainsi qu'à des compléments alimentaires (...), le Premier Ministre n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation »

<sup>8</sup> Ainsi, le juge administratif va annuler la décision d'un préfet classant en zone inondable des parcelles d'une commune sur la base du principe de précaution, alors que « la sécurité des biens et des personnes qui constitue la seule finalité des plans de prévention des risques naturels, n'est pas au nombre des intérêts protégés au titre de l'article 5 de la Charte. (TA Amiens, 23/04/2007 ; Préfet de la Somme)

consiste à se parer contre des risques potentiels. La précaution implique une incertitude scientifique. Cette incertitude peut porter à la fois sur les causes du dommage, sur son étendue ou les deux à la fois. L'existence d'une incertitude permet donc de distinguer le principe de précaution et le principe de prévention. S'agissant de risques hypothétiques, il convient de distinguer ceux qui sont plausibles de ceux qui ne le sont pas. Aussi la démarche de précaution doit-elle commencer par une analyse des risques pour ne retenir que ceux, bien qu'hypothétiques qui ont été définis, analysés, évalués et gradués. . On les appelle alors des risques potentiels étayés.

Le second facteur de différence entre le principe de prévention et de précaution est l'ignorance ; le principe de précaution commande la recherche scientifique est n'est donc pas un frein à la recherche. En outre, le dommage doit être susceptible d'affecter l'environnement de manière grave et irréversible ; ce cumul de critères est en contradiction avec le principe 15 de la Déclaration de Rio et le Droit communautaire<sup>9</sup> mais la charte de l'environnement a aussi été conçue comme une « ligne Maginot » pour écarter des contraintes plus lourdes issues du droit international ou communautaire. Noter que, si un dommage irréversible constitue toujours un dommage grave, la réciproque n'est pas toujours vraie.

Dans la pratique, le Comité de la prévention et de la précaution, montre notamment dans les situations d'incertitude en cas de crise sanitaire qu'il y a une imbrication étroite entre logique de prévention et logique de précaution. Une approche de précaution repose aussi sur des mesures de prévention et l'approche de précaution se mesure parfois à l'aune des mesures de prévention.

### **LES DIX COMMANDEMENTS DE LA PRECAUTION** (selon Ph. Kourilsky)

- 1) Tout risque doit être défini, évalué et gradué.
- 2) L'analyse des risques doit comparer les différents scénarios d'action et d'inaction.
- 3) Toute analyse de risque doit comporter une analyse économique qui doit déboucher sur une étude coût/bénéfice (au sens large) préalable à la prise de décision.
- 4) Les structures d'évaluation des risques doivent être indépendantes mais coordonnées.
- 5) Sortir de l'incertitude impose une obligation de recherche.
- 6) Les décisions doivent, autant qu'il est possible, être révisables et les solutions adoptées réversibles et proportionnées.
- 7) Les circuits de décision et les dispositifs sécuritaires doivent être non seulement appropriés mais cohérents et efficaces.
- 8) Les circuits de décisions et les dispositifs sécuritaires doivent être fiables.
- 9) Les évaluations, les décisions et leur suivi, ainsi que les dispositifs qui y contribuent, doivent être transparents, ce qui impose l'étiquetage et la traçabilité.
- 10) Le public doit être informé au mieux et son degré de participation ajusté par le pouvoir politique.

---

<sup>9</sup> La charte et le conseil constitutionnel : point de vue. Marie-Anne COHENDET professeur à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne

## **PRINCIPE D'ACTION PREVENTIVE**

Le principe de prévention est défini par l'article L.110-1 du code de l'environnement selon lequel « l'action préventive et la correction des atteintes à l'environnement doivent, en priorité, porter sur la source et utiliser les meilleures techniques disponibles à un coût économique acceptable ».

Utilisation de procédés, pratiques, matériaux ou produits qui empêche, réduit ou contrôle la pollution, qui peut inclure le recyclage, le traitement, les changements de procédés, les mécanismes de contrôle, l'utilisation efficace des ressources et la substitution de matériaux. Les bénéfices potentiels de la prévention de la pollution incluent la réduction des impacts environnementaux négatifs, l'amélioration de l'efficacité et la réduction des coûts.

L'article L110-1 II 2° Code environnement : définit le principe de prévention : « Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable »

La prévention consiste à empêcher la survenance d'atteintes à l'environnement par des mesures appropriées dites préventives avant l'élaboration d'un plan ou la réalisation d'un ouvrage ou d'une activité : Prévention = action anticipatrice et a priori, par opposition aux mesures a posteriori (réparation, restauration, répression)

La Charte de l'environnement n'énonce pas en tant que tel ce principe, mais l'article 3 impose à toute personne de prévenir ou à défaut limiter les atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement

### **5 instruments contribuent à sa mise en œuvre :**

#### **1. L'obligation de prendre en compte l'environnement et l'étude d'impact**

Objectif : éviter qu'une construction ou un ouvrage justifié au plan économique ou au point de vue des intérêts immédiats du constructeur, ne se révèle ultérieurement néfaste ou catastrophique pour l'environnement

On cherche à prévenir les atteintes, et à évaluer à l'avance les effets de l'action de l'homme sur le milieu naturel. D'où : la loi impose d'obligation de respecter les préoccupations d'environnement : L122-1 Code environnement.

Ce principe s'applique à 3 catégories d'activités :

- travaux publics ou privés
- projets d'aménagement
- documents d'urbanisme

Ce principe s'applique immédiatement et conditionne la légalité de l'activité visée

#### **2. L'autorisation préalable des activités polluantes**

L'idée est la suivante : la meilleure prévention passe par l'exigence d'une autorisation préalable pour l'exercice de toute activité polluante ou risquant de porter atteinte à l'environnement

Ce qui est fondamental, c'est que ces autorisations préalables sont accompagnées de prescriptions techniques visant à supprimer ou à limiter les inconvénients du projet sur l'environnement

- C'est parfaitement formulé dans l'art L110-1
- Système classique des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation
- Généralisation de cette procédure d'autorisation pour de multiples activités

#### *Le contenu de l'étude d'impact*

Le contenu de l'étude d'impact est défini très précisément par le code de l'environnement (article R.122-5). Les dernières évolutions en date ont été apportées par le décret n°2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

La notice sur le « Contenu des études d'impact – Contexte réglementaire » est disponibles sur le site de la DREAL. Des guides méthodologiques ont été réalisés par le ministère en charge de l'environnement pour les projets photovoltaïques et éoliens. Pour les infrastructures linéaires de transport, un guide méthodologique a été réalisé par le CEREMA : L'étude d'impact : projets d'infrastructures linéaires de transport

#### *Le principe de proportionnalité de l'étude d'impact*

Conformément à l'article R.122-5 du code de l'environnement, « *le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages, ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine* ». Ainsi, l'étude d'impact doit être proportionnée à l'importance des pressions occasionnées par le projet et à la sensibilité des milieux impactés. Elle doit mettre en relief et hiérarchiser les enjeux, et adapter leur traitement en fonction de cette hiérarchie.

Concrètement, cela implique que :

- plus les dimensions du projet sont importantes, plus il tend à modifier son environnement, et plus l'analyse menée devra être détaillée ;
- *proportionnalité de la description de l'état initial* : lorsque l'environnement du projet recèle des sensibilités particulières (ou est susceptible d'en receler), celles-ci doivent être étudiées en détail. Il peut notamment être nécessaire de recueillir des données sur le terrain. Réciproquement, lorsqu'il n'y a pas d'enjeu sur un point, celui-ci peut être examiné sommairement (dès lors que les éléments présentés suffisent à confirmer l'absence d'enjeu). Il doit être possible, à la lecture de l'étude d'impact, de percevoir immédiatement les thématiques qui présentent des enjeux (ou étaient susceptibles d'en

présenter) uniquement en observant la densité et la longueur des parties qui leur sont consacrées ;

- *proportionnalité de l'analyse des incidences* : lorsque des incidences importantes sont possibles vis-à-vis d'un enjeu environnemental, l'étude d'impact doit s'attacher à mener une analyse détaillée. Il peut s'avérer nécessaire d'avoir recours à des outils qui permettent la visualisation (photomontages, schémas...) ou la quantification des effets (modélisation, essais...).

Au-delà de cette proportionnalité dans l'analyse, il est bien évidemment attendu que les mesures prises pour éviter, réduire et compenser les impacts potentiels du projet soient proportionnées aux effets auxquels elles répondent.

### *Un système qui se généralise*

Le principe de prévention s'entend à la santé » humaine à travers l'étude de dangers, obligatoire dans le cas des installations classées pour la protection de l'environnement

### *Contenu d'une étude de dangers*

Sans rappeler ici ni le détail des obligations réglementaires, ni les méthodes ou guides d'élaboration disponibles, toute étude de dangers doit s'appuyer sur une description suffisante des installations, de leur voisinage et de leur zone d'implantation.

Elle doit présenter les mesures organisationnelles et techniques de maîtrise des risques et expliciter, s'ils sont pertinents, un certain nombre de points clés fondés sur une démarche d'analyse des risques :

- Identification et caractérisation des potentiels de dangers ;
- Description de l'environnement et du voisinage ;
- Réduction des potentiels de dangers ;
- Présentation de l'organisation de la sécurité ;
- Estimation des conséquences de la concrétisation des dangers ;
- Accidents et incidents survenus (accidentologie) ;
- Evaluation préliminaire des risques ;
- Etude détaillée de réduction des risques ;
- Quantification et hiérarchisation des différents scénarios en terme de gravité, de probabilité et de cinétique de développement en tenant compte de l'efficacité des mesures de prévention et de protection ;
- Evolutions et mesures d'amélioration proposées par l'exploitant ;
- Résumé non technique de l'étude de dangers – Représentation cartographique.

### 3 La lutte à la source pour les biens et produits

- au lieu de réduire les rejets et les émissions de polluants, on va attaquer à la source de la pollution, en imposant une conception et une fabrication des machines et des produits, qui n'engendrent pas ou peu de nuisances lorsqu'on les fait fonctionner ou lorsqu'on les consomme

- ex 1 : en matière de déchets, il faut ne pas fabriquer de produits non recyclables
- ex 2 : pour lutter contre la pollution atmosphérique des véhicules, il faut imposer aux constructeurs de fabriquer des véhicules non polluants
- cette lutte à la source a été dégagée assez tôt au plan international
  - o Dans son principe 8, la déclaration de Rio prône la réduction et l'élimination des modes de production et de consommation non viables
- et ce principe se trouve dans Code environnement (L110-1) : il provient de la loi Barnier, laquelle s'inspire mot pour mot du principe communautaire de l'art 174-2 du Traité d'Amsterdam
- mais cette exigence est relative, puisqu'elle admet des exceptions, qui seront en fait justifiées par des raisons économiques et non pas écologiques

#### 4 les éco-audits et certifications ISO

Plusieurs règlements européens ont introduit un système facultatif d'audit d'environnement. Il s'agit d'une forte incitation à améliorer la gestion des entreprises.

Parallèlement, les entreprises peuvent décider de se soumettre à la certification ISO (International Standard Organisation) 14001 (normes de management environnemental). C'est un système visant l'amélioration des performances sans fixer de niveau et après une certification par un tiers.

## **PRINCIPE POLLUEUR PAYEUR**

Extraits de « Wikipédia » du site du « ministère de la transition écologique et solidaire » et de celui de « futura-sciences »

Le **principe pollueur-payeur** a été adopté par l'OCDE en 1972<sup>1</sup>. Il figure dans l'Acte unique européen signé en 1986.

En France, il est défini par à l'article L110-1, II, 3° du code de l'environnement 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.* »

### **Histoire**

Dès le dix-neuvième siècle, la compensation, qui n'est pas encore nommée « principe pollueur-payeur », est le principe de régulation de la pollution privilégié par les industriels : « Ce principe, qu'on propose aujourd'hui comme une solution nouvelle, a accompagné en réalité tout le processus l'industrialisation, et il a été voulu par les industriels eux-mêmes. »<sup>2</sup>.

### **Du principe économique aux principes juridiques**

Le principe pollueur-payeur est un principe découlant de l'éthique de responsabilité, qui consiste à faire prendre en compte par chaque acteur économique les externalités négatives de son activité. Son principe a été développé par l'économiste libéral Arthur Cecil Pigou au début des années 1920.

Les mesures découlant du principe pollueur payeur ont pour but de rétablir la « vérité des prix » : si une activité économique entraîne une pollution, le coût de cette pollution (supportée par la collectivité) doit être pris en compte au niveau du pollueur. Le pollueur intègre donc dans son choix économique la totalité des coûts lié à sa production (coûts privés et coûts externes). Cependant, l'internalisation ne signifie pas la prise en charge par le pollueur du coût des mesures de lutte contre la pollution, mais uniquement sa prise en compte.

Le principe pollueur-payeur a été adopté par l'OCDE en 1972, en tant que principe économique visant la prise en charge, par le pollueur, des « coûts de mesures de prévention et de lutte contre la pollution arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable »<sup>1</sup>.

Ce principe est un des principes essentiels qui fondent les politiques environnementales dans les pays développés. Il est à l'origine de l'internalisation des coûts de pollution par les auteurs de la pollution par le biais d'instruments réglementaires (normes, interdictions, permis, zonages, quotas, restrictions d'utilisation et autres réglementations directes), d'instruments économiques (redevances, subventions, systèmes de

consignation, création de marchés, incitations à la mise en conformité), ou d'instruments fiscaux.

**Au sein de l'Union européenne**, ce principe figure parmi les principes fondamentaux depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen en 1987 dont le titre XIX fonde juridiquement la politique de l'environnement de l'Union, laquelle : « est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur » selon l'article 191 (2) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE, Lisbonne, 2007)<sup>5</sup>. Il a été mis en avant dans le *Livre blanc* de 2000 sur la « responsabilité environnementale »<sup>6</sup>, qui a débouché sur la directive 2004/35 [archive] d'avril 2004<sup>7</sup>. Il fonde également l'exigence de tarification des services à l'environnement intégré par exemple dans le cadre de la directive cadre sur l'eau [archive] (cf. art. 9).

**En France**, le principe pollueur-payeur ou PPP est devenu avec la loi Barnier de 1995 un des quatre grands principes généraux du droit de l'environnement français, avec le principe de prévention, le principe de précaution, ainsi que le principe de participation (article L110-1 du code de l'environnement [archive]). L'article 4 de la Charte de l'environnement dispose : « Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement dans les conditions définies par la loi. » Pour certains, il n'y a là qu'un "principe de pollueur contributeur".<sup>[réf. souhaitée]</sup> On retrouve le principe pollueur payeur avec la loi sur l'eau de 1964 qui a établi un système de redevances de pollution comme de prélèvement de la ressource en eau dans le cadre du système des agence de l'eau qui en assurent depuis la gestion sous contrôle du Parlement.

### **Limites du principe**

Le principe pollueur-payeur a cependant des limites :

- tout d'abord, il faut être capable d'évaluer le coût économique des dégradations environnementales, ce qui est loin d'être évident ;
- ensuite, il y a la difficulté d'identifier le responsable, comme l'ont montré par le passé les exemples des marées noires où capitaine de pétrolier, propriétaire et affrèteur se renvoyaient la balle ;
- enfin, le coût environnemental peut dépasser les capacités de paiement du pollueur. Dans ce cas, d'autres mécanismes comme les assurances ou la solidarité nationale doivent se substituer au pollueur.

### **Les applications du principe pollueur-payeur**

Dans son application, le principe pollueur-payeur prend de nombreuses formes telles que des normes, des redevances et des taxes (taxes pigouviennes), des assurances, des marchés de quotas ou encore des dommages et intérêts suite à une action en justice.

Le problème est d'arriver à chiffrer ces externalités négatives, ce qui peut difficilement se faire d'avance.

Or au départ ces externalités négatives sont la plupart du temps inconnues ou difficiles à chiffrer. Mais cet obstacle n'est pas insurmontable comme le démontre la solidité du système des redevances des agences de l'eau institué dès 1964.

Si le principe n'a pu être constitutionnalisé en droit français, c'est sans doute compte tenu de son origine économique et qu'il portait en son sein un corollaire délicat : si le pollueur paie, ce paiement lui accorde-t-il un droit à polluer ?

### **Le prix du carbone**

Le prix du carbone est un outil économique destiné à intégrer (internaliser) dans les prix de marché les coûts cachés (externalités) des dommages causés par les émissions de gaz à effet de serre, afin d'orienter les décisions des agents économiques vers des solutions à bas contenu en carbone.

La forme la plus simple sous laquelle peut se matérialiser le prix du carbone est la taxe carbone ; une forme plus complexe est le système de quotas carbone (ou droits d'émission) qui peuvent s'échanger sur un marché du carbone.

En 1992, l'Organisation des Nations unies et ses États membres, alertés sur la gravité du réchauffement global par la communauté scientifique, décident de prendre des mesures à l'échelle de la planète. Ils se dotent de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), point de départ d'une surveillance accrue du changement climatique. Ce processus aboutit à l'établissement du Protocole de Kyoto en 1997, qui acte pour la première fois un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) sur un nombre limité de pays de 5 % sur la période 2008-2012 par rapport à 1990 (c'est la 1<sup>re</sup> période du Protocole de Kyoto). Les pays ayant annoncé un engagement pour la 2<sup>e</sup> période du Protocole de Kyoto (2013-2020) représentaient 13 % des émissions mondiales en 2010.

La Conférence de Paris sur le climat a abouti fin 2015 à l'adoption d'un premier accord universel et contraignant sur le climat pour maintenir la température globale en deçà de 2 °C et ainsi limiter le dérèglement climatique et ses effets.

Pour atteindre ces objectifs, une panoplie d'instruments existe. Parmi eux, donner un prix au carbone est un élément important de lutte contre le changement climatique.

### Comment donner un prix au carbone ?

On distingue plusieurs mécanismes pour « donner un prix au carbone » :

- imposer une taxe sur les émissions ou
- organiser un marché sur lequel s'achètent et se revendent des permis d'émettre.

Mais arrêter les soutiens aux énergies fossiles, mettre en place des normes d'émissions, ou financer la R&D pour faire progresser l'innovation bas carbone, c'est aussi implicitement donner un prix au carbone.

La tarification du carbone permet avant tout d'envoyer une incitation stable et durable aux acteurs économiques pour qu'ils s'engagent sur la voie d'une économie bas carbone, en réduisant leurs émissions et en recevant les signaux appropriés pour investir dans les technologies vertes sobres en carbone.

Les mécanismes de tarification du carbone explicites les plus utilisés dans le cadre des politiques publiques, taxes carbone et systèmes d'échange de quotas (également appelés « marchés carbone »), peuvent être adaptés aux particularités des pays concernés, éventuellement utilisés de manière complémentaire. Le principe est simple, chaque assujetti a intérêt à réduire ses émissions dont le coût de réduction est inférieur au prix du carbone (défini réglementairement ou par le marché).

Généralement, les sources fortement émettrices (production d'électricité à partir de combustibles fossiles, grosses industries) sont plus souvent incluses au sein d'un marché carbone, alors que les « petits émetteurs » (petites entreprises) ou les sources diffuses (véhicules, chauffage et eau chaude sanitaire dans les bâtiments, agriculture, etc.) seront plutôt concernés par une taxe carbone.

En parallèle de la mise en place de ces outils réglementaires, des initiatives volontaires de tarification du carbone se développent au sein même des entreprises, avec la mise en place de prix internes du carbone.

- Carbon pricing watch – Ecofys
- State and trends of carbon pricing - Banque mondiale
- Emissions Trading Worldwide – ICAP Status Report 2016

### La fiscalité carbone

La fiscalité carbone est généralement mise en place via une taxe ajoutée au prix de vente de produits ou de services en fonction de la quantité de gaz à effet de serre qu'ils contiennent (émis lors de leur production et/ou émis lors de leur utilisation par exemple). En pratique, c'est souvent la consommation d'énergies fossiles qui sert d'assiette à cette fiscalité.

De façon schématique, deux grandes vagues de mise en place de fiscalités incluant une part carbone peuvent être distinguées : la première dans les années 90 pour les pays nordiques (Finlande, Norvège, Suède, Danemark) ; la seconde à compter de 2008, moins ciblée géographiquement.

La mise en place de taxes carbone s'accompagne généralement d'un recyclage des recettes de la taxe visant soit à compenser les ménages, soit à réduire les prélèvements assis sur le travail ou le capital, soit à consolider les recettes budgétaires, soit à renforcer la protection de l'environnement ou la lutte contre le changement climatique.

Il existe à l'heure actuelle une vingtaine de pays ayant mis en place une taxe carbone dont les montants varient entre plus de 100 €/tCO<sub>2</sub> (pour la Suède) et moins de 0,9 €/tCO<sub>2</sub> (pour le Mexique).

En 2014, dans un contexte où la France se fixe des objectifs ambitieux de réduction des émissions de GES, une composante carbone est introduite dans la Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) faire le lien vers la fiche dédiée. Elle concerne les particuliers comme les professionnels. La composante carbone évolue régulièrement : 14,50 €/tonne de CO<sub>2</sub> en 2015 et 30,50 €/tonne de CO<sub>2</sub> en 2017.

### Les systèmes d'échanges de quotas de CO<sub>2</sub>

Les marchés carbone, également nommés systèmes d'échange de quotas d'émissions ou systèmes de permis d'émissions négociables, sont des outils réglementaires facilitant l'atteinte pour tout ou partie d'objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre déterminés politiquement. Ils fixent un plafond d'émissions qui permet de limiter la quantité de GES émise. Cette limite se traduit par la quantité de quotas d'émissions mise en circulation.

Les participants peuvent acheter ou vendre des quotas, et doivent restituer une quantité de quotas équivalente à leurs émissions. Chaque participant a donc intérêt à réduire la part de ses émissions dont le coût de réduction est inférieur au prix du quota sur le marché via des ajustements opérationnels ou via des investissements dans les technologies bas carbone. Les quotas peuvent être distribués gratuitement (sur la base des émissions historiques ou selon un référentiel de performance) ou mis aux enchères.

### Les marchés carbone

Depuis l'établissement du Protocole de Kyoto en 1997, de nombreuses initiatives visant à établir des marchés carbone ont vu le jour dans le monde, au premier rang desquelles le marché carbone européen. Depuis 2005, la part des émissions mondiales couvertes par un système d'échange de quotas a augmenté de 73 %. Ces différents systèmes s'inspirent les uns des autres dans leurs modalités, qui doivent cependant s'adapter aux spécificités locales.

Au total, 17 marchés carbone représentant 40 % du PIB mondial sont mis en œuvre actuellement en tant qu'outils de réductions des émissions de gaz à effet de serre.

Une dizaine d'autres sont à l'étude partout dans le monde : Amérique latine, États américains, Provinces canadiennes, Turquie, etc. Depuis mi-2014, de nombreuses annonces font état du lancement probable d'un marché carbone domestique en Chine qui débiterait en 2017 et couvrirait six principaux secteurs.

### Utilisation des recettes

Les recettes générées par les outils visant à mettre un prix du carbone sur les différents secteurs économiques font généralement l'objet d'une attention spécifique notamment sur l'utilisation qui en est faite. En effet, la façon dont

ces recettes vont être utilisées peut avoir un impact sur l'efficacité globale du mécanisme et sur l'acceptabilité de leur mise en place.

Il est généralement considéré que l'utilisation efficace de ces recettes permet d'obtenir des gains à la fois économiques et environnementaux. Elles peuvent par exemple être utilisées pour financer des actions de lutte contre le changement climatique, financer le développement des technologies bas carbone innovantes pour préparer la compétitivité de demain, réduire des taxes distorsives, traiter les questions d'équité et de compétitivité.

En France, les recettes liées à l'introduction de la composante carbone au sein de la fiscalité de l'énergie sont estimées à 0,3 Md€ en 2014, 2,3 Mds € en 2015 et 3,8 Mds € en 2016. Ces recettes contribuent en 2016, à hauteur de 3 Mds€, au financement du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.

Au regard des mesures de redistribution mises en place, ce verdissement de la fiscalité de l'énergie devrait avoir des effets positifs sur l'activité et l'emploi, contribuer à réduire la dépendance au pétrole et améliorer la balance commerciale. Il favorise la croissance de filières liées à la transition énergétique et la réalisation d'économies par les ménages et les entreprises en incitant à une amélioration de l'efficacité énergétique.

Dans le cas des marchés carbone, les recettes des enchères de quotas sont généralement affectées à la lutte contre le changement climatique, dont l'innovation dans des technologies bas carbone. C'est le cas en Europe avec, d'une part, un financement de l'innovation mutualisé (NER300) et, d'autre part, les recettes des enchères de quotas des États membres qui sont utilisés à presque 90 % pour des actions de lutte contre le changement climatique. En France, depuis 2013, la totalité des recettes françaises a vocation à financer les actions conduites par l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (Anah), en particulier dans le domaine de la rénovation thermique.

## INFORMATION ET PARTICIPATION DU PUBLIC

### Définition du principe de participation

D'une manière générale, le principe de participation est l'un des aspects importants de la démocratie qui consiste à donner la possibilité aux citoyens de participer aux processus de décision des pouvoirs publics. L'objectif est d'améliorer la transparence dans la prise de décision et le fondement des choix opérés.

Ce principe de participation est la conséquence d'une prise de conscience de l'impact de certains projets d'aménagement ou d'équipement sur l'environnement. Considéré comme important dans la recherche d'un développement durable qui nécessite des changements de comportements, il vise à impliquer les citoyens dans la prise de décision par un mode de représentation ou de participation directe en fonction de l'échelle géographique du projet.

L'application du principe de participation a été récemment réformé à travers l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 et son décret d'application du 25 avril 2017

**Extraits du texte de Yves Jegouzo :** « *la participation du public, incidences d'un principe de portée internationale sur le droit français de l'urbanisme et de l'environnement* »

« Avant de se prononcer sur la signification et la portée exacte de la participation du public et, plus précisément encore, de ce qui tend à devenir un principe de participation, il faut s'entendre sur sa signification.

« Et, tout d'abord, rappeler que la participation du public telle qu'elle est conçue actuellement tant par le droit international que par le droit interne reste, sur le plan juridique, une consultation n'ayant pas de portée décisionnelle. La décision reste de la seule compétence des autorités issues du suffrage universel, seule source de légitimité qui soit reconnue dans tous les Etats, que ce suffrage puisse s'exercer librement ou non. Dans les hypothèses où la participation a une portée décisionnelle, il ne faut plus parler de démocratie participative mais de démocratie directe ou semi-directe, forme d'intervention du public qui ne se rencontre que dans des Etats et des hypothèses assez rares. Ce caractère consultatif de la participation du public a comme conséquence une conception très ouverte de la notion de public. La citoyenneté n'est pas requise, pas plus que la nationalité. Toute personne concernée peut participer à la formation de la décision.

« Par contre, la participation ne peut se réduire à une simple information du public. Cette précision est nécessaire, bon nombre de textes tant internationaux que nationaux liant étroitement les deux parfois au point de les confondre. Ainsi, à l'origine, le principe de participation était défini par l'article L 110-1 du code français de l'environnement à la fois comme un

droit à l'information et à l'association à la prise de décision. L'information est certes une condition nécessaire de la participation : le public doit avoir accès à l'information pour qu'il puisse apprécier la nature et les effets de la décision à l'élaboration de laquelle il est appelé à participer. Mais, condition nécessaire, l'information n'est pas une condition suffisante. Il y a participation si le public peut exprimer, par un moyen ou par un autre, son sentiment sur le sens de cette décision, son opposition au projet, les modifications qui lui paraissent nécessaires, etc.

« Enfin, le champ de la participation doit être défini. Initialement, il ne concernait que le domaine de l'urbanisme et de l'environnement qui se prêtent parfaitement à cette forme de démocratie dans la mesure où les enjeux sont immédiats, parfaitement perceptibles par les populations. Cela demeure pour l'essentiel mais la notion d'environnement a connu une telle extension qu'elle englobe aujourd'hui des pans de plus en plus nombreux de l'action publique, santé, transports, etc. Surtout, dans la conception longtemps retenue de la participation, il n'y avait pas de droit à la participation sans texte le prévoyant.

## **« Les fondements du principe de participation**

### **« 1 – Les fondements de droit international**

« Il s'agit principalement de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (entrée en vigueur depuis le décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002). Celle-ci comporte un certain nombre d'obligations pour les Etats dans le domaine de l'accès à l'information sur l'environnement et de la participation du public au « processus décisionnel touchant l'environnement » .

« S'agissant de la participation, l'article 6 dispose :

- point 3 : que « pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement » ;
- point 4 : que « chaque partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est à dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence » ;
- point : 7 que « la procédure de participation du public prévoit la possibilité pour le public de soumettre par écrit ou, selon qu'il convient, lors d'une audition ou d'une enquête publique faisant intervenir l'auteur de la demande toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité proposée » ;
- point 8 : que « chaque partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération » ;

- point 9 : que chaque partie « veille aussi à ce que, une fois que la décision a été prise par l'autorité publique, le public en soit promptement informé selon les procédures appropriées. Chaque partie communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée ».

« Il résulte de ce texte :

- que s'il concerne seulement le domaine de l'environnement, c'est au sens large que lui donne la convention ;
- qu'il prévoit une information et une participation dès le début du processus de décision et non seulement dans la phase finale ;
- que la procédure doit permettre au public d'intervenir par écrit ou dans le cadre d'une audition pour émettre ses observations ou avis ;
- qu'il prévoit une prise en considération des résultats de la participation lors de la décision ;
- qu'il prévoit une motivation de la décision et une information sur celle-ci ;
- qu'il prévoit également une mise à jour de l'information.

## « 2 – Les fondements de droit communautaire

« Trois directives principales ont posé la double obligation d'information et de participation du public préalablement à l'intervention de décisions ayant une incidence sur l'environnement :

- la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 modifiée concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ;
- la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil ;
- la directive 2003/35/CE du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs aux procédures d'urbanisme et, notamment, de celles qui par ailleurs sont soumises à évaluation environnementale.

« Les procédures concernant les décisions susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement doivent respecter les obligations internationales, communautaire et constitutionnelles suivantes :

- une information directe du public sur le projet préalable à la décision ;
- une information directe du public par voie électronique ou sur support papier ;
- une information lisible éclairée par un dossier ou des notes de présentation ;
- une information à un stade suffisamment précoce pour que les observations du public puissent avoir des effets sur la décision ;
- une participation directe du public par voie électronique ou par voie postale ;
- la prise en compte des observations du public par l'autorité compétente pour prendre la décision.

### « 3 - Les fondements de droit constitutionnel

Depuis 2005 et l'adoption de la Charte constitutionnelle de l'environnement, le principe de participation reconnu par le droit international et communautaire a été conforté sur le terrain du droit constitutionnel.

L'article 7 de la Charte dispose effectivement que « toute personne a le droit, dans les conditions et 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 ».

« Cet article érige au niveau constitutionnel le principe de participation du public jusque-là seulement reconnu par l'article L 110-1 du code de l'environnement (cf. Cons. const. 19 juin 2008, n° 2008-564 DC, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*).

« L'article 7 de la Charte de l'environnement comporte des conséquences d'autant plus importantes que le contenu du principe de participation a été ultérieurement redéfini de manière extensive.

« Dans la lignée de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat dans l'arrêt d'assemblée du 3 octobre 2008, Cne d'Annecy (AJDA 2008, p. 2166, chron. Geffray et Lieber) a considéré que l'expression « dans les conditions et limites définies par la loi » utilisée par l'article 7 signifiait qu'était « réservé au législateur le soin de préciser les conditions et les limites » dans lesquelles doivent s'exercer ces droits.

« Il en a tiré deux conséquences :

- les dispositions réglementaires régissant l'information et la participation du public antérieures à 2005 restent en vigueur dès lors qu'elles sont compatibles avec la Charte mais que seul le législateur peut les modifier et qu'il doit le faire si elles sont incompatibles ;
- après 2005, il est principalement du ressort de la loi de définir les procédures d'information et de participation du public, le pouvoir réglementaire n'ayant qu'un rôle d'application.

### « Les modalités de la participation du public

« Si le principe de la participation du public est maintenant clairement posé tant par le droit international et communautaire que par la Charte constitutionnelle de l'environnement, sa mise en œuvre présente des difficultés multiples portant aussi bien sur la phase du processus dans laquelle elle doit se situer que sa durée, l'information qui l'accompagne, sa portée, etc. Ceci explique la diversité des formules utilisées et la difficulté à mettre en place une procédure de droit commun comme l'exemple du droit français l'illustre clairement.

« **L'enquête publique.** Cette procédure est née de l'expropriation et de la nécessité de précéder toute atteinte au droit de propriété d'une procédure contradictoire. Initialement, elle concernait principalement les propriétaires ou titulaires de droits réels concernés par le projet. Mais cette procédure a connu, dans sa pratique dans un premier temps, dans le droit dans un

second temps, une évolution considérable. Depuis la loi du 7 juillet 1983 relative à la protection de l'environnement et à la démocratisation des enquêtes publiques, dite loi Bouchardeau, l'enquête publique est devenue la principale procédure de participation du public devant être mise en œuvre avant l'adoption des décisions susceptibles de porter atteinte à l'environnement (code de l'environnement, art. L 123-1 et suiv.). Pour l'essentiel, elle consiste à rendre public un dossier exposant les principales caractéristique du projet (soit d'ouvrage, soit de décision) et ses incidences sur l'environnement. Ce projet est soumis à une enquête ouverte au public qui peut exprimer son opinion pendant une période limitée. Au terme de cette enquête le commissaire enquêteur qui a dirigé l'enquête émet un avis sur le projet.

Toutefois, cette obligation ne joue que dans les hypothèses spécifiquement énumérées, ce qui en a réduit quelque peu la portée au regard du principe de participation. En outre, la circonstance que l'enquête publique se situe dans la phase aval du processus de décision, c'est-à-dire à un moment où il est difficile de modifier fondamentalement le projet, explique que d'autres procédures aient dû être mises en place, destinées soit à suppléer, soit le plus souvent à compléter l'enquête publique.

« La **concertation** – Instituée par la loi du 18 juillet 1985 et codifiée à l'article L 300-2 du code de l'urbanisme, cette procédure a comme objet d'organiser une participation du public à un stade suffisamment « précoce » (au sens du droit européen) de l'élaboration des décisions. Il s'agit le plus souvent d'une procédure qui vient en complément de l'enquête publique qu'elle précède. Limitée initialement à l'élaboration des documents d'urbanisme et à quelques grandes opérations d'aménagement (ZAC, etc.) prévues par le code de l'urbanisme, cette procédure a vu son champ d'application élargi par la loi du 12 juillet 2010 qui a institué une procédure générale de concertation régie par les articles L 121-9 et L 121-16 du code de l'environnement. Il s'agit d'un mode de participation du public qui peut être organisé de manière facultative par les autorités responsables des projets en amont de l'enquête publique sans s'y substituer.

« Le **débat public**. La procédure du débat public a été instituée par la loi du 2 février 1995, pour pallier l'insuffisance de la concertation préalable aux décisions d'aménagement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales ou de maîtres d'ouvrage privés (art. . L.121-1 s et R. 121-1 s du code de l'environnement).

« Si l'organisation d'un débat public peut être obligatoire dans certains cas prévus par la loi, elle dépend, en règle générale, de la décision d'une autorité administrative indépendante, la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Se situant en amont du processus de décision, cette procédure réservée aux très grandes opérations d'aménagement précède l'enquête publique qui intervient au stade final de la décision. »

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **Principe de précaution**

- *Le principe de précaution*, rapport au premier ministre de Ph. Kourilsky et G. Viney (Editions Odile Jacob – 2000)
- *Du bon usage du principe de précaution* de Ph. Kourilsky (Editions Odile Jacob – 2001)
- Dominique Bourg, Jean-Louis Schlegel, *Parer aux risques de demain*, Seuil, 2001
- Revue Cadres, « *La guerre des risques* », n° 414, avril 2005.
- Jean-Pierre Dupuy, *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible est certain*, Seuil, 2004;
- Revue Esprit, « *Risques et précaution* » (n° 8-9, août-sept. 2003).
- François Ewald, « *Philosophie de la précaution* », L'Année sociologique (vol. 46), 1996.
- François Ewald, Christian Gollier, Nicolas de Sadeleer, *Le principe de précaution*, PUF, 2001.
- Olivier Godard (dir.), *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, Maison des sciences de l'Homme et INRA, 1997.
- Corinne Lepage, François Guéry, *La politique de précaution*, Puf, 2001.
- Patrick Peretti-Watel, *Sociologie du risque*, Armand Colin, 2000.
- Revue Projet, « *Risque et précaution* », n° 261, mars 2000.
- Edwin Zaccai et Jean-Noël Missa, *Le principe de précaution. Signification et conséquences*, éditions de l'université de Bruxelles, 2000.
- *Le principe de précaution* par Michel PRIEUR, Professeur émérite à l'Université de Limoges
- Corinne Lepage, François Guéry : *La politique de précaution*, Questions actuelles PUF

### **Principe d'action préventive**

- Albouy F.-X. - *Le Temps des catastrophes* - Descartes et Cie - 2003
- Bailly A. (dir.) - *Risques naturels, risques de sociétés* - Economica - 1996
- Beck U. - *La société du risque* - Aubier - 2001
- Beuscher S. et Zeghezza M. (coord. Veyret Y.) - *Les risques* - Bréal, coll. Amphi Géo - 2004
- Chaline C. et Dubois-Maury J. - *La ville et ses dangers. Prévention et gestion des risques naturels, sociaux et technologiques* - Masson - 1994
- Dagorne A. et Dars A. - *Les risques naturels* - PUF, ?, n° 3533 - 1999
- Dauphiné A. - *Risques et catastrophes. Observer, spatialiser, comprendre, gérer* - A. Colin - 2003
- Delpech T. - *Politique du chaos* - Seuil - 2002
- Dupont Y - *Dictionnaire des risques* - A. Colin - 2004
- Dubois-Maury J, Chaline C. - *Les Risques urbains* - Armand Colin, coll. «U», 2002
- Dubois-Maury J. - *Les Risques naturels et technologiques* - La Documentation française, Problèmes politiques et sociaux - 2005
- Dupuy J.-P. - *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible est certain* - Le Seuil - 2002
- Fabiani J.-L. et Theys J. - *La société vulnérable* - Presses de l'ENS - 1986

- Jeudy H.-P. - *Le désir de catastrophe* - Aubier - 1990
- Latour B. - *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie* - La Découverte - 1999
- Lepage C. et Guery F. - *La politique de précaution* - PUF - 2001
- Moriniaux V. (coord.) - *Les risques* - Éditions du Temps, coll. "Questions de géographie" - 2003
- Peretti-Watel P. - *La société du risque* - La Découverte - 2001
- Veyret Y. (dir.) - *Les risques* - Dossiers des Images Économiques du Monde - SEDES, Paris - 2003
- Veyret Y. et Meschinet de Richemond N. - *Géographie des risques naturels en France. De l'aléa à la gestion* - Hatier - 2004
- Wackermann G. (dir.) - *La géographie des risques dans le monde* - Ellipses, coll. "Carrefours / Les Dossiers" - 2004

### **Principe pollueur-payeur**

- Aurore Moroncini, « *Stratégie environnementale des entreprises : contexte, typologie et mise en œuvre*, 1998, PPUR presses polytechniques, 191 p. (ISBN 9782880743895, lire en ligne [archive])
- OCDE, « *Gérer l'environnement - Le rôle des instruments économiques* », Paris, OCDE, 13 juin 1994 (ISBN 9789264241367)
- Elzéar de Sabran-Pontevès, « *les transcriptions juridiques du principe pollueur-payeur Théorie du droit* ». Presses universitaires d'Aix-Marseille
- Encyclopédie « *JCl. Environnement Fasc. 2420 : principe pollueur-payeur* », 01 Décembre 2012

### **Principe de participation du public**

Concernant l'enquête publique,  
Il faut toujours de référer à :

- **Guide du commissaire enquêteur** (en cours de refonte)
- **La dématérialisation de l'enquête publique en trois clics** (CNCE 2017) qui peut être commandé sur le site de la CNCE

On peut aussi citer

- Jean-Claude Hélin et René Houstiou : « *Traité de droit des enquêtes publiques* » Éditions du Moniteur, 2e édition 2014
- Gérard GIRIN : « *Enquêtes publiques et commissaire enquêteur* » 10 janv. 2015 (techniques de l'ingénieur)
- Florence Diday : « *L'enquête publique - champ d'application et déroulement* », numéro 734 [aménagement/construction](#), [urbanisme](#), mars 2016, 150 pages

Sur le principe de participation et la démocratie participative, la littérature sur ce sujet est extrêmement abondante. Le site du think tank « Décider Ensembles » en donne une longue liste dont sont extraits les textes suivants :

### *Ouvrages*

#### 1. Guides pratiques et méthodologiques

- Politique : « *la société civile a-t-elle une chance ?* », Jean-Thomas Lesueur, mars 2014
- « *Médiation et concertation environnementales - Un accompagnement à la pratique* », Myriam Merad et Paul Carriot, AFITE, 2014, 144 p.
- « *Les politiques de démocratie participative, Guillaume Gourgues* », Grenoble, PUG, Coll. Libre Cours, mai 2013, 148 p.

## 2. Travaux de recherche universitaire

- « *Pour une 6ème République écologique* », sous la direction de Dominique Bourg avec Julien Bétaille, Loïc Blondiaux, Marie-Anne Cohendet, Jean-Michel Fourniau, Bastien François, Philippe Marzolf, Yves Sintomer, Odile Jacob, décembre 2011, 205 p.
- « *La concertation vue par les acteurs environnementaux et les élus locaux* ». Retour d'expériences, Jean-Eudes Beuret et Elise Cadoret, Ademe, octobre 2011, 188 p.

## 3. Actes de séminaires et d'ateliers

- 1ères rencontres de la participation (Bordeaux les 25 & 26/01/2017) : synthèse complète (79 pages) et résumé des échanges (11 pages)
- Le tournant délibératif, Actes du premier colloque du GIS Démocratie et Participation, 18-21 octobre 2011
- Transparence et éthique publique : un défi démocratique, Actes du colloque international coorganisé par le Conseil de l'Europe, la ville et la communauté urbaine de Strasbourg (CUS), le CNFPT et l'université de Pau, 30 juin et 1er juillet 2011, 44 p.

## 4. Chartes de collectivités locales

- Charte de la participation citoyenne Bayonne Agenda 21, Ville de Bayonne, mars 2010, 12 p.

## Articles

- Accès à la justice : la Convention d'Aarhus à la rescousse des ONG, Actu-Environnement, 20 juin 2012
- La concertation contre l'environnement, Stéphanie Senet, Journal de l'Environnement, 15 juin 2012

## On peut aussi citer

- Loïc Blondiaux, *Le Nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, La République des idées, Seuil, 2008, *Note de lecture* [archive].
- Michel Falise, *La démocratie participative. Promesses et ambiguïtés*, 2003
- Romain Felli, *Développement durable et participation : la démocratie introuvable*, revue *Belgeo*, 2005
- Jean-Pierre Gaudin, *La démocratie participative*, Armand Colin, Paris, 2007