

France

Bernard DROBENKO
Maître de Conférences
Faculté de droit et des
sciences économiques
Limoges

Catherine GIRAUDEL
Maître de Conférences honoraire
Faculté de droit et des
sciences économiques
Limoges

Gérard MONEDIAIRE
Maître de Conférences
Faculté de droit et des
sciences économiques
Limoges

Les sols

Les textes

Il n'existe pas en France de loi sectorielle dédiée aux sols, visant à appréhender l'intégralité des types de sols, des problèmes qu'ils posent, de leurs nécessaires exploitation et protection.

Mais le sol est visé dans différentes lois, tantôt de manière explicite, tantôt implicite.

Il est sans doute regrettable que l'article L.110.1 du Code de l'environnement ne le mentionne pas en tant que tel. L'article L.110-1 du code de l'urbanisme est tout aussi allusif. Mais la récente loi sur l'urbanisme (décembre 2000) est fortement orientée vers le modèle de la ville dense, apte à « économiser » la consommation de sol.

Le sol est plus nettement pris en compte dans les lois sur l'agriculture (1999) et déchets (1975 modifiée), ainsi que les installations classées (loi du 16 juillet 1976 modifiée). A ce dernier titre, il faut insister sur

B. DROBENKO, C. GIRAUDEL, G. MONEDIAIRE

l'importance croissante des « sites contaminés » par des déchets industriels « clandestins ». Les lois de 1975 (déchets) et 1976 (ICPE) se bornent à fournir un étroit fondement légal pour la gestion administrative de ce problème qui se réalise essentiellement par voie de circulaires, et pose de redoutables problèmes de responsabilité quant à l'imputation des contaminations des sols.

Il convient en outre de relever que le droit communautaire dérivé n'a pas engendré de disposition concernant la protection des sols en tant que tels, mais que plusieurs directives (par exemple la directive IPPE) abordent incidemment l'objectif de protection. Par ailleurs, on doit signaler que la charte européenne des sols du Conseil de l'Europe (1972) est actuellement en révision. La transformation de cet instrument purement déclaratif en projet de convention a été un temps envisagée, puis abandonnée. Enfin, il faut relever que les plus nombreux des instruments (d'origine juridique communautaire ou de droit interne) visant à la protection environnementale des espèces et/ou des espaces ont, indirectement, une influence bénéfique sur la conservation des sols.

Les institutions et les politiques

Sont essentiellement concernés le Ministère de l'environnement, de l'urbanisme, de l'industrie, de l'agriculture et de la forêt, ainsi que les établissements publics divers sous leurs tutelles (chambres de commerce et d'industrie, chambres d'agriculture, ADEME, etc...). Aucune structure (ou même effort) interministérielle ne semble être envisagé à ce jour. Un rôle des collectivités territoriales est possible, quand elles le veulent, par exemple à travers la planification urbaine.

Les instruments juridiques

Pour la plupart, ils relèvent de la police administrative classique, avec parfois l'introduction de procédures supplémentaires (droit de préemption des collectivités locales sur les anciens sites de stockage de déchets à l'issue de leur exploitation ; institution d'un devoir d'information du vendeur d'un site ayant accueilli une ICPE se traduisant par un audit à peine de nullité de la vente, possibilité d'instauration de servitudes d'utilité publique ou de classement dans les documents d'urbanisme au titre des risques...).

La seule occurrence du recours à la forme « contractuelle » se rencontre en agriculture, dans la perspective du développement d'une « agriculture raisonnée », à travers le « Contrat territorial d'exploitation » (CTE, individuel ou collectif), où les agriculteurs s'engagent à des pratiques respectueuses de l'environnement, notamment du sol. Les institutions dominantes de la profession agricole sont peu favorables à la généralisation des CTE.

Il convient d'insister sur les ajouts consécutifs à une réforme de 1993 portant sur le contenu des études d'impact d'environnement (loi du 10

France

juillet 1976, décret du 12 octobre 1977). Désormais, l'EIE doit (art.2.2^e, décret de 1977), comporter une « analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement, et en particulier (...) sur le sol (...). »

Les obstacles

Il existe un obstacle « conceptuel » à une correcte prise en considération juridique du sol : en effet, en qualité de milieu physique, il est difficilement isolable d'autres milieux physiques ; tel l'eau ou l'air, ces derniers abondamment régulés juridiquement.

Deux obstacles matériels majeurs s'opposent à la conduite d'une réelle politique concernant les sols :

- Le poids du lobby agricole productiviste, tant en ce qui concerne l'élevage industriel (saturation des sols par les rejets animaux chargés de produits contaminants, épandage de certaines matières, également en forêt), que l'agriculture (utilisation peu raisonnée de pesticides et produits phyto sanitaires à l'activité chimique dangereuse pour la santé publique),
- Le poids du lobby industriel et le peu d'intensité de l'action des services administratifs compétents quant à la question de la réalité (et des quantités) de déchets industriels stockés ou traités sur site, véritable vivier de sites contaminés pour le futur. La protection de l'environnement se heurte ici à la portée du droit relatif au secret industriel et des affaires. A relever encore le coût des décontaminations, qui peut être extrêmement élevé.

Propositions

- Prise en considération plus appuyée du sol dans les instruments du droit de l'environnement, notamment l'étude d'impact,
- Mention claire du sol en qualité de milieu à protéger à l'identique de l'air, de l'eau ; au niveau des principes en droit de l'environnement,
- Application du principe pollueur-payeur aux pollutions des sols,
- Etablissement d'un cadastre de la qualité des sols, ruraux et urbains, annexé aux documents d'urbanisme.

Commerce international, environnement et biodiversité

Les Textes

Droit international

- Textes généraux

Organisation mondiale du commerce (OMC) :

Accord sur les entraves techniques au commerce, art. 2, §2.2 et 2.3. : sont des objectifs légitimes la vie ou la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement,

B. DROBENKO, C. GIRAUDEL, G. MONEDIAIRE

Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, art. 2.2. : disposition analogue

- Textes spéciaux
- Protocole de Carthagène sur la biodiversité dans le cadre de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique (Rio 1992), achevée à Nairobi le 26 mai 2000 : procédure d'accord préalable à l'importation d'OGM ou d'OVM (article 10-6, etc..),
- Convention CITES, Washington 1973, sur le commerce international des espèces sauvages menacées d'extinction.

Droit communautaire

- Réforme de la PAC (Agenda 2000) spéc. Règlement n° 1257/1999 concernant le soutien au développement rural par le Feoga,
- Règlement n° 2092/91 du 24 juin 1991 modifié par le règlement n° 1804/1899 du 24 août 1999 relatif aux produits biologiques végétaux et animaux,
- Directive du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques du 6 juillet 1998,
- Directive CE n° 2001/18 du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire dans l'environnement des OGM.

Droit français

Loi n° 99-574 d'orientation agricole du 9 juillet 1999

Code de l'environnement, articles L. 533-1 à L. 533-7 : dissémination volontaire et mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés.

Code rural, articles L. 235-1 et L. 641-1 à L. 646-1 : agriculture biologique

Les politiques et les institutions

Spécialement (non exhaustif)

- OMC : 4^{ème} Conférence de l'OMC du 9 au 13 novembre à Doha (Qatar) : nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales : débat annoncé sur la relation commerce/environnement,
- FAO : partenaire pour la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique - Commission FAO des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture - Groupe de travail intergouvernemental spécial sur les aliments dérivés des biotechnologies,
- Codex alimentarius : Commission mixte FAO/OMS visant à constituer un ensemble de normes et de codes d'urgence : Code de déontologie du commerce international des denrées alimentaires.

Future Autorité alimentaire européenne opérationnelle en 2002

Les instruments

- Codes de bonnes pratiques ou codes de conduite, exemple : Code de conduite pour les biotechnologies végétales de la FAO,
- Stratégies mondiales, exemple : Stratégie mondiale de la conservation (1980) et de la biodiversité (1992) (PNUE, WWF, UICN),
- Plans d'action mondiaux, exemple : Plan d'action mondial pour la conservation et l'utilisation rationnelle des ressources phytogénétiques (FAO),
- Plans d'action régionaux ou nationaux, exemple : Plan d'action européen pour le développement de l'alimentation et de l'agriculture biologiques, plan pluriannuel français de développement de l'agriculture biologique,
- Programmes de terrain,
- Comités d'éthique, etc...

Les obstacles

- Antagonisme agriculture/environnement : obstacle majeur pour la Conférence de Doha (OMC),
- Pillage des ressources génétiques des PVD par les pays industrialisés (Banques de gènes support du développement des biotechnologies)
- Maintien de l'agriculture intensive et du recours excessif aux produits phytosanitaires,
- Développement inquiétant des OGM,
- Antagonisme commerce/environnement : certains types de croissance sont dangereux pour l'environnement,
- Reconnaissance difficile par l'OMC de la multifonctionnalité de l'agriculture,
- Difficile mise en œuvre de la traçabilité des produits alimentaires respectueux de l'environnement, insuffisance des contrôles,
- Poids des multinationales de l'agro-industrie, etc...

Propositions

- Adjoindre un protocole d'interprétation à l'Accord sanitaire et phytosanitaire mentionnant clairement le principe de précaution et incluant la question des organismes génétiquement modifiés (cf. Conseil économique et social français),
- Définir un cadre juridique international régissant les relations entre l'environnement et le commerce, y intégrer les exigences nouvelles en matière de sécurité sanitaire, traçabilité, qualité et sécurité des produits,
- Développer les mécanismes régulant les marchés sans uniformiser les politiques agricoles et alimentaires,
- Inclure dans le volet "accès au marché" les indications géographiques de provenance des produits essentielles pour les exportations françaises et européennes,

B. DROBENKO, C. GIRAUDEL, G. MONEDIAIRE

- Développer la coopération internationale pour assurer la protection de l'environnement en particulier en ce qui concerne les problèmes environnementaux transfrontières et mondiaux,
- Réduire les subventions publiques ayant un effet nocif sur l'environnement notamment dans le secteur de l'agriculture et de la pêche
- Assurer l'application des conventions internationales sur la conservation et le commerce, notamment la CITES et le Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques relatifs à la Convention sur la diversité biologique,
- Eviter les contradictions de procédures entre accords internationaux (OMC et Protocole de Carthagène) et créer un organisme de règlement des différends,
- Préserver la biodiversité en assurant la protection des "usages locaux traditionnels" et celle des semences traditionnelles notamment dans les pays en voie de développement,
- Rémunérer la recherche en matière de biodiversité,
- Instituer un moratoire mondial sur les organismes génétiquement modifiés y compris les expérimentations en plein champ et développer la recherche scientifique en ce domaine,
- Rechercher des alternatives aux OGM dans le respect et par une meilleure connaissance et utilisation de la diversité biologique,
- Définir une stratégie mondiale de développement de l'agriculture biologique en référence aux normes édictées par le Codex alimentarius
- Incitations fiscales, par exemple TVA réduite pour les produits biologiques,
- Développer les mesures contractuelles (exemple contrats territoriaux d'exploitation en France) pour le développement de l'agriculture durable.

Les forêts

La forêt constitue un enjeu à la fois économique social et environnemental. En raison de l'importance de ce secteur d'activité, les orientations prises seront déterminantes. En effet, la France est le 3^o plus grand pays forestier de l'UE (avec 14.6 millions d'ha en métropole) ainsi que le 1^o pays forestier tropical avec 8.2 millions d'ha de forêts tropicales.

Les textes

Le droit français des forêts a évolué très récemment en France avec une loi votée en 2001. La tempête de fin 1999 qui a dévasté une partie du massif forestier français a conduit à une réflexion poussée, conduisant à intégrer dans le texte des orientations renouvelées. Après avoir posé des règles relatives à quelques aspects de la gestion forestière avec les lois d'orientation agricole du 9 juillet 1999 et la loi de solidarité et de renouvellement urbain du 13 décembre 2000 le législateur français a adopté un texte fondamental en matière de gestion forestière avec la loi d'orientation

sur la forêt du 9 juillet 2001. Le développement durable et la gestion durable des forêts, comme l'affirmation de la multifonctionnalité des forêts (fonction économique, environnementale et sociale) constituent les fondements de ce nouveau texte.

Les politiques et les institutions

Les politiques françaises en matière de forêt sont fondées depuis quarante sur sa triple fonction, à la fois économique (production du bois et industries diverses), écologique (protection des équilibres naturels et des écosystèmes) et sociale (tourisme, loisirs et cadre de vie). Cependant avec le plan de 1994 et la loi de 2001, les pouvoirs publics inscrivent ces objectifs politiques dans le droit et les faits.

C'est l'ONF qui constitue en France l'institution de référence en matière de gestion forestière. La loi de 2001 a étendu ses compétences, notamment par la capacité à passer des conventions avec des personnes publiques ou privées. Le législateur crée un Centre national professionnel de la propriété forestière. Au niveau régional les centres régionaux de la propriété forestière voient leurs capacités d'intervention étendues. Mais les collectivités locales avec le syndicat intercommunal de gestion forestière, le syndicat mixte de gestion forestière ou le groupement syndical forestier, comme les propriétaires privés avec les groupements forestiers ou les associations syndicales de gestion forestière, contribuent aussi à assurer cette gestion. Dans le cadre du droit de l'urbanisme, les communes ou leur groupement peuvent aussi intervenir sur les espaces boisés. Les chambres d'agriculture voient leurs capacités d'intervention étendues au développement durable de la filière forêt-bois.

A noter que les SAFER (Société d'aménagement forestier et établissement rural) sont chargées de l'acquisition de parcelles sinistrées par tempête de 1999 de reconstituer la forêt française.

Les instruments

Dès 1994 a été élaboré en France un plan national de gestion durable des forêts françaises.

En matière forestière, il n'existe pas d'instruments spécifiques national de gestion. Si la sylviculture apparaît dans le plan de développement rural national adopté en 2000, quelques choix stratégiques en matière forestière sont développés dans le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux. Au plan régional trois documents vont traduire les orientations régionales forestières : les directives régionales d'aménagement pour les forêts domaniales, les schémas régionaux d'aménagement pour les forêts des collectivités locales et les schémas régionaux de gestion sylvicole pour les forêts privées. Ces documents sont complétés par des directives locales d'aménagement pour les forêts domaniales et des orientations locales d'aménagement pour les forêts des collectivités. Les forêts privées sont

B. DROBENKO, C. GIRAUDEL, G. MONEDIAIRE

soumises au plan simple de gestion. Certaines forêts feront simplement l'objet d'un règlement type de gestion.

Les pratiques concertées et/ou contractuelles ont aussi été intégrées avec le code de bonnes pratiques sylvicoles et les chartes forestières de territoire qui peuvent servir de référence pour des contrats passés avec l'Etat, avec des partenaires économiques ou des associations de protection de l'environnement.

L'engagement pour une gestion durable déterminera désormais l'octroi d'aides publiques.

Le législateur renforce par ailleurs les capacités de contrôle des agents pouvant intervenir en matière de protection des espaces forestiers (agents de l'ONF, gardes-champêtres et agents des parcs nationaux).

Les obstacles

En 1998 le rapport Bianco soulignait les faiblesses et les incohérences de la gestion forestière française, il proposait un ensemble de solutions tendant à simplifier un droit quelque peu complexe.

Le droit qui résulte du nouveau dispositif législatif n'a pas réduit toutes les faiblesses des textes antérieurs. Même si une amorce de coordination est établie, le droit forestier français est encore essentiellement régit par le statut juridique des forêts. Il en résulte une absence d'approche territoriale transversale, intégrant l'ensemble des forêts.

De plus, le droit forestier n'a pas été intégré au droit de l'environnement notamment à travers la codification. Ce droit se développe par ailleurs en parallèle d'autres droits auxquels il est étroitement liés, tels le droit de la protection de la nature, le droit de la chasse, le droit rural, mais aussi le droit de l'urbanisme. Il s'agira néanmoins d'en apprécier la pertinence à la lumière des modalités d'application.

Les propositions

Malgré l'intervention d'un texte très récent dont il est difficile d'apprécier la portée réelle, il est possible de formuler un ensemble de propositions relatives à une gestion durable des forêts.

Il serait en effet opportun :

- de conférer à la forêt le statut de patrimoine commun, ou comme le soulignait le Pr. Kamto « de patrimoine national d'intérêt commun »,
- de développer la protection intégrale de grands espaces forestiers (catégorie I de l'UICN),
- d'inscrire toute politique et toute réglementation en matière forestière à la fois dans un cadre local et un cadre global. De ce point de vue la forêt française, sa multifonctionnalité et les activités qu'elle génère, s'inscrivent dans un contexte à la fois européen et mondial qui ne paraît pas pris en considération,

- de renforcer une gestion participative de tous les massifs forestiers, notamment en raison de l'objectif de développement durable et de sa multifonctionnalité,
- d'affirmer aussi le caractère culturel des forêts et leur intérêt fondamental, donc une protection renforcée pour les peuples autochtones. Les connaissances et les pratiques traditionnelles doivent être légalement reconnues et préservées
- d'affirmer le caractère indissociable entre les forêts et leurs écosystèmes qui participent au maintien de la biodiversité,
- de développer une politique spécifique et des instruments juridiques adaptés pour la protection des forêts primaires en raison de leur rôle pour la diversité biologique et les équilibres des divers écosystèmes,
- d'encourager la gestion contractuelle des espaces forestiers en complément des protections réglementaires,
- opérer un contrôle démocratique (sur le fondement du principe de participation à la prise de décision) sur les déboisements et les reboisements,
- d'encourager à la recherche de méthodes technologiques alternatives à la production papetière,
- de poser le problème entre déforestation et dette de nombreux pays dits « envoi de développement »,
- d'établir le lien entre le développement d'une agriculture durable et la gestion durable des forêts.

Les nouveaux droits et le pacte anti-pauvreté

Les textes

Il existe une très abondante législation et réglementation visant à la lutte contre la pauvreté, soit relevant du droit du travail (contrat de travail, droit de grève, temps de travail, interdiction du travail des enfants, etc...) soit du droit de la sécurité sociale (indemnités, maladies, retraites), soit du droit social (RMI, formation continue, différentes modalités de contrats de travail, d'entreprises de ré-insertion, etc...), ensemble de matières largement constitutives des « droits de l'homme de la deuxième génération ».

Ne sont ici abordées que les dispositifs juridiques liés au droits de l'aménagement et de la protection de l'espace.

Ainsi, le droit de l'aménagement et du développement durable du territoire (lois de 1995 et 1999) introduit la notion d'équité territoriale visant à compenser les handicaps dus aux localisations, pouvant aller jusqu'à l'institution de « zones franches » dans les quartiers urbains en grande difficulté.

Le droit de l'environnement apparaît peu à ce stade. La reconnaissance législative (mais pas constitutionnelle) d'un droit à un environnement sain participe toutefois du renforcement du droit à la santé et à la sécurité. On relève toutefois différents systèmes d'information des

B. DROBENKO, C. GIRAUDEL, G. MONEDIAIRE

travailleurs et de protection des salaires dans le droit des ICPE ; des modifications récentes du droit de l'eau et de l'énergie qui visent à garantir un service public minimum aux déshérités ; le droit des nuisances à travers la lutte contre le bruit.

Les droits de l'urbanisme, de la construction et de l'habitation, liés à des lois sociales spécifiques présentent en revanche de nombreuses occurrences d'intégration de la lutte contre la pauvreté dans des perspectives non exclusivement sectorielles.

On relève ainsi :

- la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, à connotations nettement sociales, et qui proclame le « droit à la ville », entendu *prima facie* comme garantissant un accès équitable de tous aux aménités urbaines,
- La loi du 21 juillet 1994 relative à l'habitat, qui après la loi de 1990 relative au même objet, proclame le « droit au logement ». Le Conseil constitutionnel a, en 1994, institué le droit à un logement décent respectant la dignité de la personne en qualité « d'objectif à valeur constitutionnelle », ce qui entraîne un certain nombre de conséquences juridiques effectives (effet « cliquet », obligation de mise en œuvre d'une politique publique adaptée...),
- La loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville,
- La loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion,
- La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité est au renouvellement urbain, qui renforce (entre autres) le système d'imposition des communes qui sont réticentes à édifier sur leur territoire des logements sociaux, et affirme l'objectif de la mixité sociale urbaine,
- Comme on s'en doute, le caractère torrentiel des promulgations témoigne, ensemble, de l'intérêt des pouvoirs publics, et de l'échec relatif des dispositifs.

Au plan du droit communautaire, on doit noter un infléchissement vers la prise en considération des phénomènes de pauvreté depuis le sommet de Nice (2000, « agenda social »), et la continuation, au plan politique, de la très intéressante, et trop méconnue, initiative URBAN, qui conditionne ses aides aux collectivités locales à une triple efficacité des actions prévues : sociales, environnementales, et économiques.

Les institutions et les politiques

C'est le plus grand nombre des institutions publiques, centrales et locales, qui sont engagées, en fonction de leurs compétences, dans ces politiques. On doit aussi noter l'importance des ONG dont certaines usent alternativement des moyens des groupes de pression et des actions à force ouverte (ex. : « Droit au logement » - DAC). Les politiques sont extrêmement

diversifiées, allant de celles qui tentent d'assurer l'effectivité des droits fondamentaux (dignité de la personne...) à d'autres, beaucoup plus focalisées mais ayant un impact considérable sur les conditions de vie quotidienne (développement des jardins familiaux - agricultures urbaines).

Les instruments juridiques

Les instruments juridiques sus-mentionnés sont le socle de différentes politiques publiques, qui se déploient à l'aide de financements publics qui sont importants.

Beaucoup de politiques « sociales » font appel à la notion de service public, sur la base notamment du principe de l'égalité.

De très nombreuses prestations sectorielles sont organisées au plan réglementaire (RMI, aides diverses), et des subventions sont allouées à de très nombreuses institutions publiques ou privées chargées d'une mission de service public de lutte contre l'exclusion.

L'instrument fiscal est également souvent mis à constitution, l'ensemble dessinant au total un modèle « républicain » de discrimination positive quant aux moyens mis en œuvre, sans en général, se fixer des obligations de résultat.

Les obstacles

Extrêmement nombreux, de nature le plus souvent non juridique mais économique et sociale, ils constituent la modèle du dualisme sociétal. Au plan juridique, on peut par exemple signaler des difficultés de conciliation entre droit au logement et droit de propriété privée.

Proposition

Approfondissement des conséquences institutionnelles, juridiques et politiques de la reconnaissance de la notion de développement durable, le volet « équité sociale » étant souvent le parent...pauvre de la réflexion dans le cadre de l'intégration des politiques publiques.

Mise au point juridique de l'instrument de « l'étude d'impact sociale »

Démocratie, accès à la justice et environnement

Les textes

La « démocratie » est entendue sous deux angles :

- Le droit à l'information,
- Le droit à la participation (« démocratie participative », conçue comme un approfondissement de la démocratie et un complément de la démocratie représentative).

B. DROBENKO, C. GIRAUDEL, G. MONEDIAIRE

En matière d'information, la législation communautaire est transposée, et le droit à l'information figure en tant que tel à l'article L.110-1 du Code de l'environnement (principes).

Il se combine avec le droit à l'information administrative « de droit commun » qui résulte d'une loi de 1978, et se diffracte à travers des régimes spécifiques attachés à certaines matières environnementales (mise en culture d'OGM, risques majeurs, air, déchets,...)

La Banque de données générales sur l'environnement (Institut français de l'environnement - IFEN) édite un bulletin, ses données sont bien entendu accessibles au public. Elle est liée à l'Agence européenne pour l'environnement. A noter que l'étude d'impact (et l'étude de danger pour les installations dangereuses) permettent l'information du public lorsque la procédure d'autorisation prévoit une enquête publique.

En matière de participation du public, l'instrument le plus courant est celui de l'enquête publique, résultant en matière d'environnement d'une loi de 1985, modifiée.

En outre, pour certaines grandes opérations, il peut être fait appel à la procédure du « Débat public » depuis une loi de 1995. L'inspiration est celle du BAPE canadien (débat en amont).

Des formes particulières de participation sont prévues dans différentes matières (ex : création d'un laboratoire souterrain de stockage de déchets radioactifs à vie longue, loi de 1990 ; concertation de l'article L.300-2 du Code de l'urbanisme pour la planification urbaine notamment).

L'accès à la justice peut être regardé comme assez libéral, tant pour les personnes privées que morales. A certains égards, il est même facilité en droit de l'environnement (recours contre des autorisations installations classées), à d'autres il est limité (théorie de la pré-occupation).

Institutions et politiques

Pas d'institutions spécialisée en contentieux environnemental.

La jurisprudence administrative a manifesté pendant quelques années une certaine réticence à l'égard des recours associatifs, qui semble appartenir au passé.

Il faut signaler la fréquence des consultations en droit de l'urbanisme et de l'environnement, elles concernent surtout les associations. Le droit de l'urbanisme, depuis une loi de 2000, organise une concertation d'amont pour plusieurs planifications urbaines et opérations d'aménagement classiquement, une représentation des intérêts environnementaux est prévue dans le plus grand nombre des institutions de l'administration consultative (Conseils, comités, commissions...).

Existence d'une Commission d'accès aux documents administratifs (loi de 1979), à compétence générale, qui a engendré une véritable jurisprudence sur le secret administratif, toujours actif dans certaines administrations (industrie).

Réticence générale des administrations à l'égard de la généralisation de l'obligation de motiver.

Obstacles

Cf *supra*

Pour l'information : obstacles provoqués par la conciliation avec la protection du secret industriel, du secret des affaires...

Pour la participation : Hostilité plus ou moins explicite des élus du suffrage universel direct à l'égard de la démocratie participative. Problème crucial du financement des contre-expertises. Tardiveté dans la procédure de la phase d'enquête publique qui ne permet pas un débat serein. Champ d'application de la procédure du Débat public uniquement réservé aux très grandes opérations et système de filtre ne garantissant pas le succès des demandes.

Pour le contentieux : difficultés presque insurmontables pour ester devant la CJCE pour les associations (notion de préjudice personnel)

Propositions

On peut espérer que la ratification à venir de la Convention d'Aarhus signée par la France provoquera une accélération de la démocratisation. Le Conseil d'Etat a donné un rapport très pertinent sur ces questions (L'Utilité publique 2000) dont les propositions sont en partie reprises dans un projet de loi actuellement (sept. 2001) en discussion au Parlement relatif à la démocratie locale. Même remarque en ce qui concerne la transposition à venir de la directive relative aux études d'impact stratégiques portant sur les plans et les programmes en matière d'environnement (2001), et pour le projet de directive relatif à la participation en matière d'environnement (2000).

Conditions juridiques de la gestion intégrée de l'environnement

Le principe 4 de la Déclaration de Rio de juin 1992 prévoit l'intégration de la protection de l'environnement dans le processus de développement.

Protocole de Kyoto signé en 1997 : réduction des émissions des gaz à effet de serre.

Selon l'article 6 du Traité de Rome, les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté afin de promouvoir le développement durable.

Bilan

Le bilan en France est mitigé, l'intégration qui n'a pas été insérée parmi les principes fondateurs du droit de l'environnement est reconnue par de nombreux textes mais manque d'une réalisation effective.

B. DROBENKO, C. GIRAUDEL, G. MONEDIAIRE

Les textes

Code de l'environnement : spécialement articles L. 511-1 et suivants sur les installations classées pour la protection de l'environnement (Comparer directive IPPC du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution) et textes d'application, décret 77-1133 du 21 septembre 1977 modifié et arrêté ministériel du 2 février 1998 modifié dit « arrêté intégré », articles L. 210-1 et suivants et projet de loi sur l'eau etc...

Textes sectoriels : loi du 22 juillet 1987 sur la sécurité civile et la prévention des risques majeurs – art. 3 loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, art. 1 loi 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole – art. 1 loi du 4 février 1995 modifiée par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire – art. 1 loi 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public réseau ferré de France – art. 1 loi 97-1051 du 18 novembre 1997, d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines – art. 1 et 2 de la loi 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du réseau public d'électricité – loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain – Décret n° 87-74 du 26 janvier 1984, loi n° 94-442 du 3 juin 1994 relative à la certification des produits industriels et des services et décret d'application du 30 mars 1995, marque NF Environnement.

Les politiques et les institutions

Très diversifiées, liste non exhaustive

- Direction de la prévention de la pollution et des risques au Ministère de l'environnement : incitation des entreprises à l'insertion de l'environnement dans leur stratégie industrielle et commerciale avec le Service de l'environnement industriel,
- Comité interministériel de l'environnement,
- Mission et commission interministérielle de l'effet de serre,
- Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE),
- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie : programme d'aide aux entreprises en matière d'éco-conception, création d'un groupement d'intérêt scientifique : agriculture pour la chimie et l'énergie,
- Institut national de l'environnement et des risques,
- Agence française de normalisation (AFNOR) pour l'insertion des préoccupations environnementales dans le processus de normalisation,
- Cf. Livre vert communautaire sur une politique intégrée des produits du 8 février 2001 soumis à la France.

Les instruments

- Les plans environnementaux : plans de gestion des déchets industriels et ménagers, schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, schémas d'aménagement et de gestion des eaux, plans de déplacement

France

urbains, plan de la protection de l'air et plan régional pour la qualité de l'air etc...

- Les programmes, par exemple programme interministériel de lutte contre le changement climatique, programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole....
- Le management environnemental : audit d'environnement du règlement communautaire n° 761/2001 CE du 19 mars 2001 (EMAS), certification ISO 140000, écolabels et écotaxes,
- Mesures agroenvironnementales, réseau Natura 2000 et dispositif national des contrats territoriaux d'exploitation,
- Taxes incitatives ou tarification permettant l'internalisation des coûts externes. Exemple : aide au transport combiné en France.

Les obstacles

- Mise en œuvre difficile, toutes les politiques étant concernées « plus sur le papier que sur le terrain »,
- Réticences de nombreux acteurs économiques : par exemple marginalisation par l'industrie des préoccupations environnementales,
- Force juridique limitée des plans environnementaux, manque de moyens,
- Pesanteurs diverses, par exemple émanant des conducteurs automobiles et de leurs habitudes,
- Dommages causés par les pratiques agricoles intensives,
- Dommages causés par les petites et moyennes entreprises n'entrant pas dans un système de management environnemental,
- Prise en compte insuffisante par la Politique agricole commune de l'agriculture durable et réticences françaises à la mise en œuvre du réseau Natura 2000,
- Création tardive par la France d'un groupe de recherche sur la monétarisation des effets externes en matière de transports.

Etc...

Propositions

- Sur un plan général
- Insérer dans l'article L. 110-1 du Code de l'environnement le principe d'intégration,
- Développer l'insertion des exigences environnementales dans toutes les branches du droit par exemple droit rural, droit de la consommation, droit de la santé publique... (dispositif légal et réglementaire),
- Diversifier les modalités juridiques de la gestion intégrée : dispositions législatives et réglementaires contraignantes, planification environnementale concertée, incitations aux mesures volontaires, contractualisation,
- Développer la normalisation environnementale,

B. DROBENKO, C. GIRAUDEL, G. MONEDIAIRE

- Mettre en place des systèmes d'évaluation environnementale dans tous les domaines et « monétariser » cette évaluation afin de permettre l'internalisation des coûts externes par exemple en matière de transports,
 - Développer des programmes de maîtrise des pollutions de toute nature (type programme de maîtrise des pollutions agricoles avec la collaboration du ministère de l'agriculture et de l'environnement),
 - Développer la collaboration interministérielle et interinstitutionnelle,
 - Développer la recherche scientifique interdisciplinaire (disciplines scientifiques et économiques),
 - Développer toute campagne de sensibilisation de l'opinion publique avec la collaboration des associations, type « Le pari contre l'effet de serre »,
 - Développer la fiscalité écologique (accroître le champ d'application de la TGAP sans omettre le secteur agricole mais avec des adoucissements).
- Sur un plan sectoriel
- Amplifier le programme d'aide aux entreprises en matière d'éco-conception quant au nombre d'entreprises concernées et aux moyens,
 - Développer les contributions volontaires des industriels type « point vert » telles que Eco-Emballages,
 - Développer toutes les approches reposant sur une prise en compte des produits « du berceau à la tombe » (approche IPP, politique intégrée des produits) : élaboration de lignes directrices en matière de conception écologique des produits, étiquetage écologique, achats publics orientés vers des produits plus verts, réduction de la TVA sur les produits verts, gestion des déchets,
 - Veiller à la mise en œuvre dans les délais du règlement n° 761/2001 CE du 19 mars 2001 (EMAS) et soutien financier des pouvoirs publics aux petites et moyennes entreprises,
 - Développer l'énergie verte,
 - veiller au respect des engagements de Kyoto (notamment secteur des transports),
 - Conduire une réflexion sur le système des permis transférables (conciliation entre l'économie et l'environnement ?).

Substances et activités dangereuses

Les textes

Multiplés et très diversifiés, liste non exhaustive.

Substances dangereuses

- Code de l'environnement modifié par l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001, Titre II Produits chimiques et biocides, Chapitre 1er Contrôle des produits chimiques, articles L. 521-1 à L. 521-24, Chapitre 2 Contrôle de la mise sur le marché des substances actives biocides et

France

autorisation de mise sur le marché des produits biocides, article L. 522-1 à L. 522-18 - Ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement, articles 1 à 7,

- Code de la Santé publique, articles L.626 et L.627, articles L. 1341-1, 3114-1, 5111-1, 5131-1,
- Code du Travail, articles L. 230-1 à L. 230-5, article L. 231-3-2, articles 231-6 et L. 231-7,
- Code de la consommation, article L. 221-1
- Loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998 sur la veille sanitaire et la sécurité sanitaire des produits,
- Décret du 18 janvier 2001 sur le plan national de décontamination et d'élimination des appareils contenant des PCB,
- Décret n° 2001-143 du 15 février 2001 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques : précisions sur les procédures d'autorisation et de déclaration et 2001-144 et 145 sur les investigations nationales.

Activités dangereuses : non exhaustif :
régimes spéciaux de la police des installations classées

- Surtout accidents majeurs : Directive Seveso 2, 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses transposée partiellement par l'ordonnance n° 2001-321. Décret n° 2001-382 du 30 avril 2001 relatif au Code national d'alerte qui définit les mesures destinées à informer la population d'une menace grave ou de l'existence d'un accident majeur,
- Quelques accords particuliers visant les accidents frontaliers, ex : accord franco-suisse de 1977 (Convention de 1962 sur la protection des eaux du lac Léman) relatif aux accidents dus aux hydrocarbures et autres substances - Echange d'informations avec l'Etat voisin, décret 12 octobre 1977, article 5 ; décret 21 septembre 1977 modifié, article 3,
- Organismes génétiquement modifiés, article L. 515-13 du Code de l'environnement, décret du 21 septembre 1977, article 43-1,
- Stockages souterrains et en surface, Code de l'environnement, article L. 515-7, L. 541-16 à 20, L. 541-25, 27, 28...

Transport de marchandises dangereuses

- Transport de marchandises dangereuses par route, arrêté ADR du 1^{er} juin 2001,
- Transport de marchandises dangereuses par chemin de fer, arrêté du 5 juin 2001.

B. DROBENKO, C. GIRAUDEL, G. MONEDIAIRE

Les responsabilités

- Loi n° 98-389 du 19 mai 1998 sur la responsabilité du fait des produits défectueux, articles 1386-1 à 1386-18 du Code civil,
- Code pénal, article 223-1, délit de mise en danger délibérée de la personne d'autrui - article 421-2, crime de terrorisme écologique + sanctions administratives et infractions pénales spéciales, articles L. 521-8 et suivants du Code de l'environnement.

Les politiques et les institutions

- Direction de la prévention de la pollution et des risques au Ministère de l'environnement : définit les réglementations relatives au contrôle des produits chimiques + Service de l'environnement industriel et sous-directions : prévention des risques majeurs et produits et déchets,
- Groupe interministériel des produits chimiques,
- Commission interministérielle des dépôts d'hydrocarbures,
- Commission interministérielle du transport des matières dangereuses,
- Institut national de l'environnement industriel et des risques,
- Institut national de recherche et de sécurité (INRS) agréé par le Ministère du Travail,
- ADEME,
- Commission d'évaluation de l'écotoxicité des substances chimiques créées auprès du Ministre chargé de l'environnement : rôle consultatif,
- Association ORFILA agréée par le Ministre chargé de la Santé : déclaration obligatoire de la composition des préparations,
- Centre antipoison dans le cadre des Centres hospitaliers régionaux,
- Institut de veille sanitaire,
- Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé,
- Agence française de sécurité sanitaire des aliments,
- Comité national de la sécurité sanitaire,
- Agence française de sécurité sanitaire environnementale.

Les instruments

- Déclarations, dossiers d'impact, évaluation des risques, respect de la procédure communautaire d'échange d'informations dans le domaine des règles techniques,
- Inventaires et plans, exemple : inventaire européen des substances chimiques, sur un plan plus spécialisé, inventaire national pour l'élaboration du projet de plan national de décontamination et d'élimination des appareils contenant des PCB (ADEME),
- Plans d'urgence, pour les entreprises Seveso, étude de danger, plan particulier d'intervention, plan d'opération interne ou bien plan de secours spécialisé pour les installations classées non soumises à la directive Seveso.

Les obstacles

- Multiplicité des textes dans des domaines divers, absence de coordination qui se retrouve au niveau des institutions relevant d'administrations différentes,
- Dysfonctionnements des contrôles nationaux et communautaires,
- Retards et intégration incomplète dans le droit national des textes communautaires ou des accords internationaux, exemple : la directive Seveso 2, l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route, le règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses etc...
- Aléas de la recherche scientifique,
- Manque d'harmonisation des réglementations nationales et obstacles techniques au commerce.

Propositions

- Veiller à la ratification rapide des conventions internationales, en dernier lieu Convention sur les polluants organiques persistants ouverte à la signature les 21 et 22 mai 2001 (Conférence de Stockholm (Suède), Convention PIC signée à Rotterdam le 10 septembre 1998 sur le commerce international de certains produits chimiques et pesticides dangereux,
- Favoriser le respect intégral des accords internationaux en adaptant les procédures nationales,
- Rechercher tous les moyens incitatifs ou contraignants pour favoriser une transposition plus rapide des directives communautaires surtout dans les champs où la coordination est particulièrement urgente,
- Renforcer la coopération judiciaire entre les Etats membre de l'Union européenne,
- Développer et articuler l'information sur les règles techniques au niveau communautaire et international,
- Renforcer les moyens de recherche et d'expertise scientifique sur la relation santé humaine et environnement conformément au sixième programme communautaire d'action pour l'environnement (2000-2010) et au Livre blanc présenté par la Commission des Communautés européennes sur la stratégie pour la future politique dans le domaine des substances chimiques,
- Articuler quant à leur champ d'application respectif la future responsabilité environnementale communautaire avec la responsabilité du fait des produits défectueux,
- Evaluer l'incidence économique de la responsabilité du fait des produits défectueux à l'égard de l'industrie, de l'assurance et des régimes de protection sociale,
- Définir des principes communs et adaptés pour l'assurance responsabilité civile produits chimiques. Comment envisager une couverture limitée du

B. DROBENKO, C. GIRAUDEL, G. MONEDIAIRE

risque de développement? Réfléchir à la corrélation entre l'assurance et les autres mécanismes collectifs d'indemnisation,

- Mieux contrôler les activités licites portant sur les produits chimiques susceptibles d'être utilisés comme armes chimiques ou en tant que précurseurs de telles armes conformément à la Convention sur l'interdiction des armes chimiques du 13 janvier 1993,
- Renforcer et développer les règles de prévention des risques chimiques sur les lieux de travail et les sanctions,
- Rechercher une harmonisation des normes techniques et de l'évaluation des risques sur le plan international en relation avec l'Accord sur les entraves techniques au commerce et l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires.

Le financement de l'environnement

Le volet financier détermine le plus souvent l'effectivité d'une politique publique, l'examen du financement de l'environnement en France constituera un élément significatif à cet égard.

Les textes

Ce sont d'abord les lois de finances (de l'année et rectificatives) de l'Etat qui chaque année permettent de situer le niveau de financement de cette politique publique, à travers les dotations octroyées au Ministère concerné. Certains autres ministères affectent des fonds publics à des politiques sectorielles qui intègrent des préoccupations environnementales, c'est le cas notamment de l'agriculture et de l'équipement

Un même examen pourrait être effectué avec les budgets des collectivités locales.

Les politiques et les institutions

Parmi les politiques publiques qui conduisent à des financements de l'environnement, nous retiendrons d'abord celle développée par le ministère de l'environnement dont le budget a connu des évolutions significatives en France pendant la décennie 90, mais il faut observer aussi que ses compétences ont été étendues dans le même temps, mais il est nécessaire aussi d'intégrer l'agriculture, l'équipement ou la santé.

Diverses institutions contribuent à assurer le financement de l'environnement tant par leurs interventions que par les moyens développés. C'est le cas notamment des Agences de l'eau et de l'ADEME.

Les instruments

Les financements résultant des budgets de l'Etat et des collectivités locales constituent le premier indice des modalités de financement de l'environnement. Entre 1991 et 2000, les dotations budgétaires du Ministère de l'Environnement ont connu une forte progression (de 1270 à 4297

millions de francs, cependant depuis 1997, il intègre aussi l'Aménagement du territoire, son champ d'intervention s'est par ailleurs élargi. Parmi les autres instruments qui contribuent au financement de l'environnement, nous pouvons mentionner :

- Les fonds internationaux, tel le FIPOL,
- Les fonds communautaires (FRDER, FEOGA, LIFE, LEADER, INTERREG, le Fonds de cohésion, le FEOGA (orientation),
- Les fonds nationaux : le fonds national des espaces naturels, le fonds national de l'eau, les fonds spéciaux d'indemnisation (catastrophes naturelles ou technologiques, chasse ...),
- Les dotations régionales et locales (contrats de plan Etat/région, contrats de rivières ou de baie, contrats de nappe, contrats territoriaux d'exploitation) etc.

A noter que la fiscalité contribue aussi en France au financement de l'environnement. SI dans le domaine industriel et des déchets l'instauration de la TGAP a conduit à budgétiser ces financements jusqu'alors « affectés », dans le domaine de l'eau, les redevances « prélèvements et rejets » sont encore gérés directement par les Agences de l'eau. Il en est de même pour la gestion des espaces naturels sensibles, la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles, instaurée dans le cadre départemental est directement affectée à la gestion de ces espaces. La gestion des Parcs (nationaux et régionaux) ou du patrimoine du Conservatoire du littoral sont gérés à partir de contributions et dotations spécifiques. Une expérience particulière en France : la Fondation du patrimoine (de droit privé) permet de gérer à partir de fonds publics et privés le patrimoine acquis en vue de sa préservation.

Les dons et legs sont admis au bénéfice de certaines institutions (tel le Conservatoire du littoral par exemple), ce faisant les particuliers peuvent ainsi participer financièrement à la gestion de l'environnement. Certaines associations agréées ou non, nationales ou locales, contribuent aussi financièrement à la gestion de l'environnement.

Les obstacles

L'absence de cohésion caractérise la gestion des fonds dans le domaine de l'environnement. La Cour des Comptes de l'UE, comme de nombreux rapports relatifs notamment aux fonds destinés à corriger les pollutions d'origine agricole (plus particulièrement en Bretagne) ou à la gestion de l'eau ou du secteur des énergies et déchets (avec l'ADEME) ont mis en lumière les limites et les carences des dispositifs en vigueur (Rapports Cour des Comptes, Commissariat au plan).

Les difficultés liées à la mise en œuvre du principe pollueur/payeur révèlent par ailleurs les carences quant à l'application financière des mesures correctives ou de réparation, mais aussi des mesures financières préventives.

La lisibilité des financements de l'environnement constitue l'une des limites majeure à l'identification réelle de l'état des lieux

B. DROBENKO, C. GIRAUDEL, G. MONEDIAIRE

Les propositions

En raison des enjeux majeurs que représente le volet financier de la protection de l'environnement, il serait nécessaire :

- De bien identifier au sein du Ministère de l'environnement, comme des autres ministères les fonds effectivement affectés à l'environnement,
- D'établir un bilan et un suivi de l'impact de ces financements,
- D'être en capacité d'opérer des choix pertinents entre les affectations de fonds en fonction de leur pertinence environnementale,
- D'imposer un contrôle démocratique et indépendant aux divers niveaux d'intervention des financements, national, régional et international,
- De constituer des comités ou des commissions pluri partites, intégrant au moins pour un tiers la société civile et les associations de protection de l'environnement, pour décider de l'affectation des fonds destinés à l'environnement, et notamment des projets aidés,
- De définir des indicateurs de développement durable susceptible de servir de référent pour l'attribution des fonds destinés à préserver l'environnement,
- D'assurer la coordination des financements destinés à l'environnement sur un même espace géographique
- De constituer un fonds mondial et des fonds régionaux de gestion de l'environnement, alimentés par des prélèvements sur les transactions financières et tous les transports internationaux,
- De conditionner l'octroi des aides à l'engagement d'une démarche durable, quelque soit le secteur d'activité,
- D'établir des critères territorialisés d'affectation des fonds et des financements en imposant de ce fait une harmonisation de l'ensemble vers un même objectif, la protection de l'environnement,
- Rechercher des modes alternatifs de financement de l'environnement, associant pour les citoyens comportement environnemental à des aides ou à des échanges (nourriture, services publics etc...)

Les mécanismes juridiques de contrôle et de suivi des mesures environnementales

Les textes

Pris le plus souvent en application de dispositions communautaires, les divers textes intervenus dans le droit de l'environnement depuis la conférence de Rio en 1992 ont globalement renforcé en France les mécanismes juridiques de contrôle et de suivi des mesures environnementales. Nous mentionnerons, parmi d'autres, la loi sur l'eau (janvier 1992), la loi déchet (juillet 1992), la loi relative au contrôle et à l'utilisation des OGM (juillet 1992) la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement (février 1995), la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (décembre 1996), la loi sur la forêt (juillet 2001)

ainsi que la loi de solidarité et de renouvellement urbain (décembre 2000). Dans le même temps est intervenue en France une réforme du code pénal.

Les politiques et les institutions

D'un point de vue politique, la décennie des années 90 est marquée en France par l'autonomisation du Ministère de l'environnement, qui a aussi en charge depuis 1997 de l'Aménagement du territoire. D'un point de vue administratif, le suivi des questions environnementales est limité à l'échelon régional avec les DIREN. Il n'existe pas d'administration environnementale spécifique au plan départemental ou local. Les contrôles sont de ce fait « éclatés » entre diverses structures (DRIRE, DASS, DDE, DDAF, architecture, maires). La création d'un corps d'inspection générale de l'environnement, comme celle d'une Agence française de sécurité sanitaire et environnementale constituent des novations. D'un point de vue du suivi, c'est pour l'essentiel IFEN qui est chargée de l'information statistique et des données en matière d'environnement. A noter la création d'un observatoire de l'eau et comme d'un Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques. Les capacités d'interventions des associations agréées de protection de l'environnement ont été renforcées. L'instauration de commissions de suivi, notamment en matière de déchets permet une certaine concertation.

Les instruments

Le suivi des activités ayant un impact sur l'environnement a été renforcé avec notamment la planification des déchets, des carrières, des déplacements urbains et de l'eau. La loi SRU a intégré dans la planification urbaine les préoccupations relatives à l'environnement, et renforcé la prise en considération des risques

Les évolutions intervenus en matière de contrôle et de suivi conduisent, depuis la loi du 2 février 1995 (article 65), à un mécanisme de contrôle interne des installations classées et des installations ou projets intervenant dans le domaine de l'eau par des organismes privés agréés, il en résulte une véritable privatisation des contrôles.

Dans le domaine de l'eau, de l'air et des déchets les mesures de contrôle ont été renforcées.

A noter le développement des mesures conventionnelles, dans le domaine de l'eau, du bruit, de la gestion urbaine. Le législateur a multiplié les incriminations pour atteinte à l'environnement, les sanctions pour pollutions et nuisances ont été renforcées dans la plupart des législations, la réforme du code pénal a conduit à l'instauration de la mise en danger d'autrui, d'une difficile application en droit de l'environnement.

Les obstacles

La mise en œuvre du contrôle et du suivi des mesures environnementales se heurte en France à trois obstacles majeurs des moyens

B. DROBENKO, C. GIRAUDEL, G. MONEDIAIRE

matériels souvent inadaptés au enjeux contemporains des techniques mises en œuvres,

- Des moyens humains insuffisants au regard des enjeux que représente le contrôle et le suivi des mesures environnementales,
- Des moyens financiers insuffisants. Malgré une augmentation des budgets consacrés à l'environnement, les moyens destinés aux mesures de contrôle et au suivi ne permettent pas de répondre aux exigences d'efficacité en la matière,
- La dispersion des moyens constitue aussi un obstacle, ainsi en France les DRIRE, les DDASS et autres administrations fonctionnent le plus souvent en « parallèle ». De plus les DIREN n'ont aucun pouvoir sur l'action des DRIRE,
- La transparence constitue enfin l'un des obstacles à une identification claire des contrôles et des mesures de suivi réellement mises en œuvre.

Les propositions

Le respect de l'environnement dans une perspective durable impose que des moyens et de mesures adéquates soient adoptes au niveau le plus élevées. Il en résulte qu'un ensemble de propositions peuvent être formulées :

- L'intervention d'une convention cadre dans le domaine de l'environnement permettant de poser des principes communs de contrôle et de suivi des mesures environnementales,
- La création d'une institution internationale, relayée par des institutions régionales sur tous les continents,
- La création de chambres spécialisées au sein des juridictions,
- L'instauration d'institutions et d'acteurs de contrôles indépendants disposant de moyens suffisants,
- L'obligation de formation à l'environnement de l'ensemble des professions contribuant au contrôle, notamment les professions juridiques (magistrats, avocats, notaires, huissiers etc...)
- La création de véritables polices de l'environnement (nationales, régionales et internationales),
- De permettre au public et aux ONG d'accéder gratuitement aux juridictions régionales et internationales contre tout pollueur ou tout acteur à l'origine de nuisances et de pollutions,
- L'application effective des principes de prévention et de précaution,
- La facilitation à l'accès aux informations relatives à toutes les activités, avec la création de commissions locales d'environnement, indépendantes des administrations, des pouvoirs politiques et des groupes industriels locaux, ayant accès à toutes les informations jugées utiles à la protection de l'environnement et à la santé,
- L'instauration d'indicateurs communs, tant qualitatifs que quantitatifs de l'environnement,
- La constitution d'inventaires environnementaux, avec un suivi précis

France

- La criminalisation des atteintes à l'environnement avec notamment la possibilité de poursuites pénales au niveau international,
- La possibilité de saisine des juridictions internationales par la société civile, notamment les associations (ONG),

La gestion locale de l'environnement

La France est un Etat unitaire avec une pratique progressive de déconcentration tout en ayant développé la décentralisation. L'environnement a été affecté par ce double mouvement.

Les textes

En France, au plan local les administrations étatiques et les collectivités locales disposent de compétences respectives. Après les textes relatifs à la décentralisation (1982, 1983) plusieurs lois ont assurés la répartition des compétences des autorités publiques : loi de 1992 relative à l'administration territoriale de la République, loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire modifiée par la loi du 25 juin 1999, loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain. De plus les divers textes législatifs, spécifiques à tel ou tel domaine de l'environnement (air, eau, bruit, déchet etc..) viennent préciser les compétences des divers intervenants.

Les politiques et les institutions

Globalement, et malgré la décentralisation, l'Etat exerce des compétences significatives dans le domaine de l'environnement. Le mouvement de décentralisation a été limité dans le domaine de l'environnement. Parmi les évolutions les plus caractéristiques, nous pouvons noter :

- Au niveau des communes des compétences de police qui intéressent l'environnement en général (urbanisme, bruit, affichage publicitaire, espaces naturels et ruraux) avec des domaines significatifs, relevant d'un caractère opérationnel (services publics de l'eau, de l'assainissement ou des déchets). L'une des évolutions les plus significative en matière d'environnement intéresse les compétences dévolues aux structures intercommunales,
- Le département dispose de peu de compétences (espaces naturels sensibles, plans départementaux des déchets, itinéraires de promenade et de randonnée, services d'incendie et de secours),
- Les régions : elles ont vu leurs compétences renforcées avec la décentralisation. Avec les compétences dévolues en matière d'aménagement du territoire, elles deviennent des opérateurs majeurs quant aux orientations en matière d'environnement.

B. DROBENKO, C. GIRAUDEL, G. MONEDIAIRE

- Au-delà des autorités publiques, il est nécessaire de mentionner les acteurs socio-économiques et la société civile, notamment via les associations ainsi que les institutions spécialisées chargées d'un domaine particulier (ex : Comité de bassin, agence de l'eau ou commission locale de l'eau dans le domaine de l'eau, institutions de gestion des parcs etc..).

Les instruments

- De nombreux instruments sont utilisés en France pour la gestion locale de l'environnement. Ainsi la programmation régionale dans le cadre de l'aménagement du territoire avec le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, ou la mise en œuvre concertée avec les chartes intercommunales d'aménagement et de développement qui constituent des documents de référence. Les chartes de PNR permettent aussi une gestion concertée, avec des effets juridiques plus caractérisés (rapport de compatibilité),
- La planification constitue l'instrument de référence pour la gestion locale de l'environnement. Qu'il s'agisse de l'urbanisme (DTA, SCOT, PLU, cartes communales), de l'environnement (SDAGE, SAGE, plans déchets, plan carrière, plans relatifs aux transports (PDU) ou de l'aménagement du territoire et l'outil de gestion financière contractualisée qu'est le contrat de plan. La mise en œuvre d'Agendas 21 locaux peut constituer une évolution que leur portée n'est pas été précisée.

Au plan local les compétences de police apparaissent en France diversement réparties : les communes essentiellement pour l'urbanisme, le bruit la sécurité et la salubrité publique, la police des campagnes, l'Etat pour le contrôle des activités sources de nuisances et de pollutions.

Au plan local la démarche contractuelle constitue un moyen complémentaire de gestion de l'environnement en France, c'est le cas avec les contrats de rivière ou de baie, mais aussi avec volet environnemental des contrats territoriaux d'exploitation

Les obstacles

L'effectivité des gestions locales de l'environnement est limitée, dans ce domaine par un éclatement des interventions (acteurs étatiques et acteurs décentralisés), par le cloisonnement administratif qui conduit à l'exercice de compétences parallèles dans des domaines connexes (le Ministère de l'environnement représenté au plan local par les DIREN n'a pas d'autorité sur les autres administrations pouvant intervenir localement en matière d'environnement (DRIRE, DASS, DDE, DDAF etc.).

Cette effectivité est aussi rendue aussi difficile par la multiplication des instruments réglementaires et de planification dont la coordination n'est pas toujours assurée. Malgré les évolutions intervenues avec la loi SRU du 13 décembre 2000 qui impose un rapport de compatibilité entre les documents d'urbanisme et certains documents d'environnement, les

politiques publiques locales et leur développement par l'intervention des institutions et la réalisation des instruments n'est pas coordonnée de manière pertinente.

Nous pouvons noter par exemple l'élaboration par de nombreuses collectivités locales d'Agendas 21 locaux, cependant il s'agit plus d'outils de programmation, d'aide à la décision que de véritables instruments de gestion durable du territoire imposant une approche normative coordonnée sur un territoire donné.

Les propositions

La gestion locale de l'environnement doit s'inscrire dans les perspectives globales prédéterminées. Le développement durable qui en détermine les conditions de réalisation impose :

- Une coordination entre tous les interventions publiques sur un territoire donné. La pertinence de la gestion environnementale est liée à la capacité de territorialiser les politiques publiques et de les articuler entre elles,
- La constitution d'un véritable pôle de compétence en matière environnementale, ayant autorité sur les autres administration pouvant prendre des décisions ou réaliser des projets avec effet sur l'environnement serait opportune,
- L'identification des responsabilités des acteurs publics locaux quant à la gestion de ces territoires, notamment quant à la mise en œuvre des services publics,
- La mise en œuvre d'un instrument de gestion à vocation transversale, permettant d'opérer une lisibilité des objectifs, ces objectifs généraux pouvant être développés par des actions sectorielles, ainsi l'Agenda 21 local doit constituer ce cadre de référence,
- Un véritable processus participatif, associant le public (les femmes en particulier), les associations locales (de protection de l'environnement, des consommateurs et des droits de l'homme notamment) et les acteurs socio-économiques. La démocratie locale doit conduire à des consultations sur un projet d'ensemble, des projets par secteurs géographiques puis des projets sectoriels. La généralisation des commissions d'audience publique serait une voie opportune,
- Les moyens nécessaires à la garantie des droits fondamentaux de tous les êtres humains vivants sur ce territoire local : droit au logement, droit à l'eau, droit à l'assainissement, droit à la santé, droit à l'éducation, droit d'accès aux services publics,
- Des moyens de contrôle sur les politiques locales et les financements utilisés, indépendants des acteurs locaux et associant le public,
- La généralisation des études locales d'impact sur l'environnement pour les décisions publiques et privées,
- Le développement de l'éducation citoyenne locale à l'environnement,

B. DROBENKO, C. GIRAUDEL, G. MONEDIAIRE

- Des instruments locaux permettant d'inventorier et de suivre l'évolution de l'environnement tant en ce qui concerne les ressources (sol, eau etc.) que les milieux ou le patrimoine,
- De coordonner au plan local les politiques publiques ayant un impact direct ou indirect sur l'environnement, en intégrant les diverses échelles d'intervention (international, européen, régional),
- De répertorier les pratiques locales des sociétés autochtones ou traditionnelles, ou des pratiques coutumières respectueuses de l'environnement et répondant à des critères de durabilité (notamment dans le domaine du sol, de l'eau, les forêts), puis d'en diffuser les modalités de réalisation pour l'ensemble des acteurs locaux.