

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI N° 860, PORTANT CODE DE
L'ENVIRONNEMENT

(Rapporteur au nom de la Commission de l'Environnement et Du Cadre de Vie :
M. Jean-Louis GRINDA)

Le projet de loi, n° 860, portant Code de l'environnement, a été transmis au Conseil National le 12 décembre 2008. Il a été déposé ce même jour en Séance Publique et renvoyé pour examen devant la Commission de l'Environnement et du Cadre de Vie.

Ce projet de loi s'inscrit dans une politique de protection et de respect de l'environnement portée par les Princes Souverains de Monaco depuis près de deux siècles maintenant. Il répond notamment à un souhait exprimé par S.A.S. le Prince Souverain, lors de Son discours d'intronisation, de voir adopter en Principauté un texte relatif à la protection de l'environnement, afin que « *Monaco soit un pays-modèle, respectueux de la nature.* »

Votre Rapporteur pourrait dresser l'historique de l'étude de ce projet de loi déposé depuis presque neuf ans, revenir sur l'émergence des grands principes du droit de l'environnement, rappeler les chiffres et statistiques ou encore attirer l'attention sur les désastres imputés aux changements climatiques. Telle aurait sans doute été l'attitude adoptée si le projet de loi avait été soumis au vote du Conseil National sous la Législature précédente, ou même au début de l'actuelle Législature. Mais le contexte, ainsi que les mentalités, ont résolument évolué depuis le dépôt du présent projet de loi. Ce qui, il y a quelques années encore, aurait été un rappel indispensable, pourrait confiner aujourd'hui à l'exercice de style.

En effet, la décennie qui nous précède a été celle de la prise de conscience généralisée des réalités de la problématique environnementale, par l'effort soutenu et l'engagement continu d'acteurs majeurs de la scène internationale ou du tissu socio-économique. Ainsi, nul ne peut désormais ignorer la réalité de ces

phénomènes, et le discours tenu doit être orienté vers une traduction concrète de nos actions, afin de pouvoir bâtir une politique environnementale efficace et adaptée.

S.A.S. le Prince Albert II est engagé depuis plus de trente ans dans la préservation de l'environnement et la lutte contre les changements climatiques. Sur la scène internationale comme à Monaco, Son engagement est total pour fixer des objectifs ambitieux et favoriser la mise en œuvre d'actions concrètes. La Principauté a ainsi ratifié, notamment, la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques en 1994 et le Protocole de Kyoto en 2006. En 2008, le Gouvernement Princier s'est doté d'une politique énergie climat et d'un programme d'actions, le Plan Energie Climat, qui a obtenu le label *European Energy Award*.

Dans le prolongement de ces actions, et dans le cadre de la signature de l'Accord de Paris en 2016, la Principauté s'est fixée de nouveaux objectifs très ambitieux : -50 % d'émissions de gaz à effet de serre (GES) en 2030, par rapport à 1990, et neutralité carbone en 2050. Pour atteindre ces objectifs, il faut aller quatre fois plus vite par rapport aux réductions de GES déjà obtenues. Pour Monaco, la transition énergétique consiste à créer les conditions du changement vers des comportements et des projets plus sobres en énergie et moins émetteurs de GES. Ce ne sera possible qu'avec l'adhésion de l'ensemble des acteurs monégasques, publics et privés.

Après avoir posé les jalons ces dernières années, l'année 2017 sera donc celle de l'action, avec le Livre Blanc de la Transition Energétique, première étape de la mobilisation de la communauté monégasque, et l'aboutissement du présent projet de Code de l'environnement, qui permettra de dresser le cadre juridique nécessaire à son accompagnement.

Dès le commencement de l'étude du texte, les élus ont été guidés par un souci de pragmatisme et de réalisme, afin de disposer d'un Code « utile », définissant les grands principes juridiques, et adapté aux particularités du pays. Considérant que l'attente de la population est forte en ce domaine, il fallait disposer d'un texte ambitieux, respectant au mieux les spécificités monégasques, tout en veillant à ce qu'il soit applicable au quotidien. Le souci de la Commission ne résidait donc pas dans l'appréhension de l'exhaustivité ou dans la recherche du toujours plus.

En effet, lorsque l'on travaille sur une codification de cette ampleur, il faut, plus que jamais, savoir identifier les points cruciaux et connaître les objectifs que l'on souhaite atteindre.

A ce titre, en tant que Code, présenté en la forme législative, il est indispensable que la valeur juridique accordée à ce texte trouve un écho dans la force normative qui en résulte. Ainsi, parce que le droit de l'environnement doit, non seulement avoir des conséquences sur l'activité humaine et les comportements individuels, mais aussi s'imposer à l'Etat lui-même, il serait impensable que ce Code se résume à une coquille vide. L'Etat a en effet un double visage, celui de faire respecter les règles, mais également de s'astreindre lui-même au respect de ces mêmes règles qu'il entend promouvoir.

Par conséquent, la normativité du Code – qui fait sa force et sa valeur – a été au cœur des débats de la Commission, ainsi que des échanges avec le Gouvernement. Ce d'autant que le Gouvernement lui-même prônait, au sein de l'exposé des motifs du présent projet de loi, le refus de dispositions « *non normatives* », tout en expliquant – votre Rapporteur grossira le trait volontairement – que cette normativité résulterait davantage des dispositions réglementaires d'application que des principes eux-mêmes. Ces derniers ne peuvent pas, en effet, être directement invoqués par les citoyens, ni être opposés aux tiers ni aux autorités administratives. En d'autres termes, le simple citoyen n'est pas nécessairement le premier acteur de ce Code de l'environnement. Cette assertion n'a pas manqué de susciter une grande perplexité, tant elle paraît porter en elle-même le germe de la contradiction.

Le Gouvernement opposant une fin de non-recevoir absolue à ce que les principes généraux consacrés par le Code puissent être directement opposables à l'Administration ou en justice, la Commission n'a donc pas eu d'autres choix que de s'assurer que les textes réglementaires seraient bel et bien pris et de faire en sorte que le lien entre le Code et le citoyen soit le plus direct possible.

Car au-delà des principes, c'est bien la qualité de vie de chacun qui est en cause. Le Code de l'environnement doit donc être effectif en tant que norme

juridique, mais surtout utile en tant que norme politique, c'est-à-dire qu'il doit participer au bien de la cité.

Poser des règles à la symbolique et à la valeur fortes, impliquer tout-un-chacun dans leur application et s'assurer que cette dernière soit juste et concrète, tels ont donc été les axes de réflexion de la Commission. Dans son étude, celle-ci a été aidée par le travail d'un expert reconnu, le Professeur Gilles MARTIN, dont la finesse d'analyse a été particulièrement utile pour retranscrire les souhaits de la Commission.

Votre Rapporteur vous proposera donc désormais de décliner le fruit du travail de la Commission par l'exposé des amendements qu'elle a formulés sur ce projet de loi. On précisera toutefois que relater plus de huit années de travail conduirait assurément à crouler sous le poids du détail. Dès lors, et contrairement à la coutume rédactionnelle qui veut que l'exposé des amendements soit exhaustif, votre Rapporteur assumera le fait de ne présenter ce soir que les modifications qui lui paraissent les plus importantes, toutes Législatures confondues.



Ainsi que votre Rapporteur vient de l'exposer, la grande majorité des débats intervenus en Commission a porté sur l'utilité réelle du Code. Si l'acte d'affichage que constitue son édicition est certes loin d'être négligeable, se limiter à cela n'est nullement satisfaisant. Pour s'en convaincre, citons quelques principes fondamentaux consacrés par le présent Code :

- le droit de vivre dans un environnement sain, équilibré et respectueux de la santé et de la biodiversité ;
- l'incontournable principe de précaution en vertu duquel l'absence de certitudes scientifiques et techniques ne doit pas retarder l'adoption des mesures nécessaires à prévenir un risque de dommages graves et/ou irréversibles à l'environnement ou à la santé ; l'importance prise par ce principe est telle qu'il est décliné dans de très nombreux domaines et pas seulement celui de l'environnement ;

- le principe pollueur-payeur en vertu duquel les frais de toute nature résultant de la prévention, de la réduction et de la lutte contre la pollution d'une part, les dommages causés à l'environnement d'autre part, doivent être supportés par le pollueur.

On comprend mieux ainsi l'enjeu que représente l'invocabilité directe de ces principes en justice ou à l'égard de l'Administration. C'est pourquoi la Commission, tout en regrettant que la force de ces principes généraux soit essentiellement subordonnée à des mesures réglementaires, a décidé d'influer sur lesdites dispositions réglementaires. Elle s'est donc efforcée d'insérer, dans l'ensemble du Code, des formulations imposant la prise des textes d'application lorsque le Code les érige en simple faculté, et ce, afin de rendre les règles plus contraignantes.

Pour ce faire, elle a proposé de supprimer la référence au verbe « pouvoir ». Cette nouvelle rédaction implique, dès lors, une obligation d'agir pour le Ministre d'Etat.

Cependant, le Gouvernement a souligné que, dans notre système institutionnel, le Ministre d'Etat ne doit pas, par principe, avoir compétence liée, c'est-à-dire qu'il ne saurait être privé de la plénitude des pouvoirs qu'il tient directement de la Constitution, mais, au contraire, doit être en mesure de décider en fonction des circonstances spécifiques de chaque cas d'espèce.

Par conséquent, les membres de la Commission se trouvaient ainsi confrontés à une problématique qui a trait au particularisme même de la répartition et de l'usage des prérogatives institutionnelles octroyées par la Constitution. Pour autant, et s'il est certain que le Ministre d'Etat prendra en la matière les mesures qui s'imposent, que dire de dispositions législatives dont la vocation essentielle est de voir les principes qu'elles posent appelés à éventuellement figurer dans un texte réglementaire d'application ? N'y a-t-il pas là un affaiblissement de la fonction législative ? Il y aurait sans doute matière à discussion, mais le présent Code n'en

constitue certainement pas le lieu idoine. La Commission, présidée par votre Rapporteur, ne pouvait cependant taire cette question fondamentale, laquelle a considérablement prolongé l'étude du présent projet de loi.

A ce stade, une situation de blocage aurait clairement pu voir le jour, chacune des parties s'estimant fondée dans son argumentation. Aussi est-il heureux, qu'après de multiples échanges et dans un souci de travail constructif, Conseil National et Gouvernement aient trouvé une solution de consensus. Ils y sont parvenus en étudiant de manière approfondie les situations dans lesquelles le Ministre d'Etat ferait usage des pouvoirs conférés par la loi en prenant les dispositions réglementaires qui s'imposent. Il en est ainsi résulté la modification de nombreux articles, afin de substituer une certitude à ce qui n'était alors que potentiel. Cela a conduit à la modification des articles L.171-1, L.250-1, L.250-2, L.313-2, L.322-3, du premier alinéa de l'article L.323-4, des articles L.411-5, L.412-2, L.413-3, L.413-4, L.414-6, L.431-3, L.431-4, et du premier alinéa de l'article L.520-2.

Preuve s'il en est du caractère sensible de la normativité et de l'effectivité du Code et de ses conséquences sur le travail du Conseil National : l'exemple de « l'écotaxe ». Le Gouvernement proposait en effet à l'Assemblée d'ouvrir une réflexion sur la possibilité d'instituer, par de nouvelles dispositions insérées dans le projet de loi, une contribution écologique sur les véhicules particuliers en fonction de leur niveau de pollution. Cette contribution, composée d'une écotaxe et d'une surtaxe, avait pour objectif clairement affiché de générer d'importantes recettes pour le Budget de l'Etat. Disons-le sans détour, cette contribution écologique sur les véhicules n'a emporté la conviction d'aucun élu. Cela a conduit à son rejet unanime.

Pour autant, la lecture de certains articles du Code à l'aune de cette « fiscalité environnementale » s'est naturellement faite plus précise, ce qui a conduit la Commission à s'interroger longuement sur le contenu de l'article L.321-6 relatif à la pollution automobile. Ne souhaitant pas retrouver d'un côté ce qu'elle avait pris soin de ne pas retenir de l'autre, la Commission avait exclu les mesures d'ordre pécuniaire du champ des prescriptions prises par voie réglementaire. En effet, la crainte des élus était que cet article soit interprété comme une habilitation du Législateur à la création d'une contribution écologique sur les véhicules. Cela a ralenti l'étude du projet de loi,

jusqu'à ce que le Gouvernement lève toute équivoque en indiquant qu'il n'entendrait pas utiliser l'article L.321-6 pour introduire des mesures d'ordre fiscal, lesquelles auraient été, de surcroît, directement contraires aux dispositions de l'article 70 de la Constitution, en ce qu'elles relèvent de la compétence exclusive du Législateur.

Il s'avérait en outre que l'amendement proposé par la Commission aurait pu avoir pour effet indirect d'interdire toute mesure pécuniaire incitative, c'est-à-dire ce qu'on peut appeler le « bonus » écologique qui récompense l'implication du citoyen dans la démarche environnementale et dont l'efficacité est établie.

Compte tenu de cette garantie et des conséquences potentielles de la modification projetée, les membres de la Commission ont finalement décidé de ne pas amender les dispositions de cet article. En effet, si la Commission n'entend certainement pas sanctionner le citoyen au moyen de la fiscalité, elle entend résolument l'impliquer activement dans la protection de l'environnement et la démarche de transition énergétique.

ARTICLE L.171-1
(texte amendé)

Un label écologique destiné à certifier que les produits et dispositifs sur lesquels il est apposé ne présentent pas, pendant tout leur cycle de vie, un impact négatif sur l'environnement, ~~peut être~~ sera institué dans les conditions fixées par arrêté ministériel.

ARTICLE L.250-1
(texte amendé)

Les promoteurs publics ou privés d'opérations immobilières doivent mettre en œuvre toutes solutions permettant d'accroître l'efficacité énergétique des bâtiments ou installations, d'augmenter l'utilisation des énergies renouvelables et de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Le Ministre d'Etat détermine par arrêté les caractéristiques énergétiques et environnementales ~~et ainsi que~~ la performance énergétique et environnementale des bâtiments soumis à autorisation d'urbanisme.

Il ~~peut fixe~~ également ~~fixer~~ les catégories de constructions pour lesquelles l'installation de systèmes solaires thermiques ou photovoltaïques est obligatoire.

ARTICLE L.250-2**(texte amendé)**

Le Ministre d'Etat ~~peut prendre~~ **prend** toute mesure destinée à favoriser le transport propre ou le moins émetteur possible de gaz à effet de serre, notamment pour le transport collectif des voyageurs.

ARTICLE L.313-2**(texte amendé)**

Toute personne physique ou morale, publique ou privée, est tenue de prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter toute introduction ou réintroduction accidentelle d'espèces.

En cas d'introduction ou de réintroduction accidentelle, toute personne qui en a connaissance est tenue d'informer immédiatement l'autorité administrative compétente. Cette dernière ~~peut prendre~~, si l'urgence le requiert, ~~prendre~~ toute mesure d'intervention immédiate.

Le Ministre d'Etat peut ordonner la capture, la garde, le prélèvement ou l'éradication de l'espèce introduite ou réintroduite. Ces opérations et leur suivi sont effectués aux frais et risques de la personne à l'origine de l'introduction ou de la réintroduction, qu'elle soit volontaire, ou qu'elle résulte d'une imprudence ou d'une négligence.

ARTICLE L.322-3**(texte amendé)**

Aux fins d'éviter l'altération des eaux destinées à la consommation humaine, l'ordonnance souveraine portant déclaration d'intérêt public ~~peut établir~~ **établit**, autour du ou des points de prélèvement, des périmètres de protection à l'intérieur desquels est interdite ou réglementée toute activité ou toute installation susceptible de nuire à la qualité de ces eaux.

ARTICLE L.323-4**(texte amendé)**

Des dispositions relatives à la production, l'importation, la vente et l'utilisation de substances ou catégories de substances susceptibles d'altérer la qualité des eaux ~~peuvent être~~ **sont, en tant que de besoin**, fixées par ordonnance souveraine.

[...]

ARTICLE L.411-5**(texte amendé)**

Toute mesure incitative appropriée pour encourager la conception, la production, la commercialisation et l'utilisation de produits, substances, engins, matériels, équipements, machines ou véhicules tendant à réduire les effets néfastes à la santé humaine et à l'environnement ~~peut être~~ **est** prise par arrêté ministériel.

ARTICLE L.412-2
(texte amendé)

En tant que de besoin, la tenue d'un registre des données ~~peut être~~ est exigée de l'exploitant visé à l'article précédent, ainsi que la transmission périodique de ces données dans les conditions fixées par ordonnance souveraine. Celle-ci détermine notamment les limites qui s'attachent à la transmission de ces données en raison du secret ~~légitime~~ **juridiquement** protégé par la loi et notamment la propriété intellectuelle.

ARTICLE L.413-3
(texte amendé)

Les établissements dans lesquels sont produites, manipulées ou stockées des matières, substances ou préparations dangereuses, ou dans lesquels sont effectuées des activités dangereuses, telles qu'elles sont mentionnées à l'article L.413-1, doivent être équipés de dispositifs de filtration, de purification, de neutralisation, de rétention ou de stockage afin de prévenir toute pollution, dont les caractéristiques techniques ~~peuvent être~~ **sont** fixées par arrêté ministériel.

ARTICLE L.413-4
(texte amendé)

Le Ministre d'Etat ~~peut prescrire~~ **prescrit** aux exploitants des établissements visés à l'article précédent de faire procéder à leurs frais à des contrôles réguliers de la qualité de l'air et de la contamination des sols et des eaux dans l'ensemble du périmètre d'installation de l'établissement et pouvoir en justifier sur réquisition de l'autorité administrative compétente.

ARTICLE L.414-6
(texte amendé)

Lorsque l'exploitation de l'installation présente des dangers ou des inconvénients pour les intérêts mentionnés à l'article L.411-1, le Ministre d'Etat, après avis de la Commission technique d'hygiène, de sécurité et de protection de l'environnement, ~~peut prescrire~~ **prescrit** les améliorations à apporter à l'installation dans le délai qu'il fixe.

ARTICLE L.431-3
(texte amendé)

Toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui produit ou détient des déchets est tenue d'en assurer la gestion conformément aux dispositions du présent code et des conventions internationales rendues exécutoires dans la Principauté.

En cas de non-respect des dispositions susvisées, l'autorité administrative compétente ~~peut prendre~~ **prend** toute mesure appropriée.

ARTICLE L.431-4
(texte amendé)

Le Ministre d'Etat ~~peut prescrire~~ **prescrit**, après mise en demeure restée infructueuse au terme du délai qu'elle impartit, le traitement desdits déchets aux frais et risques du responsable.



Votre Rapporteur l'évoquait à l'instant, ce Code doit poursuivre une démarche d'incitation et de responsabilisation de l'ensemble des acteurs de la société civile. Il décline ainsi des objectifs, des principes ou encore des droits qui doivent permettre à tout-un-chacun de cerner les enjeux de la protection environnementale, ce qui va de l'affirmation symbolique à une prise de conscience réelle, aux moyens d'actions, de sensibilisation et d'accès à l'information pertinente.

A ce titre, l'article L.100-1 définit les objectifs du Code, lesquels situent notre action tout à la fois dans une démarche de préservation et de protection du présent, comme d'une volonté d'améliorer l'avenir. C'est en quelques sortes cette conception dynamique de la protection environnementale que traduit la COP 21 : l'identification d'objectifs et la mise en corrélation des moyens pour y parvenir. Cette idée se retrouve assurément dans le concept fondamental de « transition énergétique », cette dernière évoquant les mesures destinées à permettre notre pleine participation à un processus qui s'inscrit dans la durée. C'est pourquoi la Commission a proposé de l'intégrer au sein des objectifs du Code de l'environnement énoncés à l'article L.100-1.

Ce même article prévoit également, en son deuxième alinéa, la référence, d'une part, à des « *principes* » et d'autre part, à des « *règles de droit* », ce qui aurait pu laisser entendre que les principes ne sont pas des règles de droit. La Commission a donc levé l'ambiguïté soulevée par cette rédaction en qualifiant ces principes de « *principes juridiques* ».

Ainsi, l'article L.100-1 a été amendé comme suit :

ARTICLE L.100-1
(texte amendé)

Le présent code a pour objet de contribuer à la gestion durable de l'environnement et à sa protection contre toutes les formes de pollution ou de dégradation, à la lutte contre le changement climatique, à **la transition énergétique**, à la préservation de la santé humaine et de la diversité biologique, à la sauvegarde et à la valorisation des milieux et des ressources ~~naturelles~~ **naturels** ainsi qu'au maintien et à l'amélioration des conditions et du cadre de vie des générations présentes et futures.

A cette fin, il définit des principes **juridiques** et règles de droit relatifs à la protection de l'environnement sur le territoire de la Principauté.

Les présentes dispositions s'appliquent sans préjudice de celles contenues dans le Code de la mer. Elles s'appliquent également sans préjudice des engagements internationaux conclus par la Principauté dans le domaine de l'environnement.

Ne sont en revanche pas soumis aux dispositions du présent code les biens de la Couronne inventoriés conformément à l'article 34 de la Constitution.

S'agissant des droits, votre Rapporteur en évoquera essentiellement deux :

- le droit à l'information en matière d'environnement, lequel, outre l'accès proprement dit à la documentation, doit être interprété plus largement comme l'accès à la connaissance de l'environnement ;
- la prévention des risques d'atteinte à la santé, ce qui s'inscrit dans une ligne classique de vision anthropocentrique de cette matière et qui tient compte du fait que, si l'activité humaine ne doit pas être figée, il importe de pouvoir anticiper sur ses conséquences et, le cas échéant, prendre les mesures correctives qui s'imposent.

Si la valeur des différents principes généraux rappelés précédemment peut varier en fonction des dispositions réglementaires d'application, l'accès à

l'information est bel et bien directement opposable à l'Administration. Pour autant, et à l'instar d'autres droits, il ne saurait être absolu et s'effectue, par conséquent, dans le cadre du tronc commun de l'accès aux documents administratifs, c'est-à-dire par les dispositions de l'ordonnance souveraine n° 3.413 du 29 août 2011. Il est donc apparu utile de viser ce texte afin, en particulier, d'éviter d'en réitérer les dispositions dans l'ordonnance souveraine d'application visée à l'article L.131-3, laquelle prévoira des mesures spécifiques justifiées par certaines situations particulières. Aussi, par exemple, n'est-il pas pertinent de communiquer la localisation des habitats d'espèces protégées dans un souci évident de protection desdites espèces.

Ainsi, l'article L.131-1 a été modifié comme suit :

ARTICLE L.131-1
(texte amendé)

Toute personne ~~a le droit d'être informée des~~ dispose d'un droit d'accès aux données pertinentes relatives à l'environnement détenues par l'Administration.

Ce droit s'exerce dans le cadre des dispositions régissant la relation entre l'Administration et l'administré édictées par Ordonnance souveraine, et sous réserve des dispositions prises en application de l'article L.131-3.

Pour les mêmes raisons que celles précitées, l'article L.131-2 a été modifié de la manière suivante :

ARTICLE L.131-2
(Texte amendé)

L'Etat diffuse les données pertinentes, ~~disponibles~~ et utiles à l'information de la population sur l'état et l'évolution de l'environnement et sur les mesures prises pour sa protection et sa mise en valeur.

Votre Rapporteur illustrera concrètement l'utilité, pour la qualité de vie de la population, de l'accès aux données environnementales, en prenant un exemple qui est cher au Conseil National : celui des nuisances sonores et de la cartographie sonore prévue à l'article L.452-3 du présent Code (ancien L.452-2). En effet, pour la Commission, il est nécessaire que cette cartographie permette, non seulement de connaître les endroits « bruyants » – ou plutôt de connaître le peu d'endroits encore

calmes en Principauté, c'est selon –, mais également d'apprécier dans quelle mesure l'Etat y remédie ou devrait y remédier.

Il s'agit, par conséquent, d'un instrument à part entière pouvant servir à toute personne dans ses relations avec les auteurs de nuisances ou avec les autorités publiques, afin, par exemple, d'obtenir la cessation desdites nuisances ou bien des compensations pour la gêne occasionnée. L'amendement proposé par la Commission s'inscrit donc dans une conception dynamique de l'accès à l'information, cette dernière s'adaptant au quotidien des monégasques et des résidents.

ARTICLE L.452-~~2~~ 3
(texte amendé)

L'autorité administrative compétente dresse et tient à jour la cartographie sonore de la Principauté.

La cartographie sonore de la Principauté permet l'évaluation globale de l'exposition au bruit sur l'ensemble du territoire de la Principauté, ainsi que l'appréciation de son évolution.

Elle ~~La cartographie sonore de la Principauté~~ est accessible au public dans les conditions ~~définies par arrêté ministériel~~ de l'article L.131-3.

Toujours dans le domaine de l'accès à la connaissance environnementale, l'article L.312-1 a trait à l'inventaire des éléments du patrimoine naturel et des composantes de la diversité biologique. La Commission a remarqué que cet article ne prévoyait rien sur la publicité de l'inventaire, alors même qu'il s'agit d'un point essentiel. Un troisième alinéa a donc été inséré pour pallier cette absence.

En effet, la Commission a toujours porté un intérêt particulier aux modalités de publicité de l'inventaire et ce, depuis le début de l'étude du texte. Dans un souci de transparence et d'accès à l'information, les élus ont estimé qu'afin de favoriser la participation du public, il était indispensable de lui permettre d'accéder aisément à l'information environnementale, en particulier via des supports dématérialisés. La Commission a considéré que l'accès à l'information en matière d'environnement est un droit qui ne pouvait être restreint que par la protection de l'environnement lui-même, par exemple celle des espèces vulnérables.

Par ailleurs, s'agissant des conditions de publicité de l'inventaire, il est apparu nécessaire, dans un souci de cohérence rédactionnelle avec le reste du texte, de ne pas mentionner nommément la Direction de l'Environnement. Seront repris les termes employés dans l'ensemble du projet de loi, savoir « *l'autorité administrative compétente* », étant entendu que celle-ci sera désignée, comme indiqué par le Gouvernement, dans la future ordonnance souveraine d'application visée à l'article L.131-3, laquelle mentionnera alors la Direction de l'Environnement.

Ainsi, l'article L.312-1 a été amendé comme suit :

ARTICLE L.312-1
(texte amendé)

L'Etat dresse et tient à jour l'inventaire du patrimoine naturel et des composantes de la diversité biologique de la Principauté.

L'inventaire comprend une évaluation de la qualité des milieux naturels et des habitats.

Il est rendu public, quel que soit le support, dans les conditions de l'article L.131-3.

Aux inventaires, cartographie et recensements s'ajoute, pour la Commission, le souhait d'intégrer, au sein du titre I, un nouveau chapitre IV « *Réserves naturelles* », permettant de classer en réserve naturelle des parties du territoire dans le but de les préserver de toute intervention artificielle.

Afin d'éviter la création d'un dispositif analogue aux « *aires de protection* » figurant à la rédaction initiale de l'article L.312-3, la réserve naturelle vient les remplacer purement et simplement.

Ainsi, l'article L.312-3 a été amendé comme suit :

ARTICLE L.312-3
(texte amendé)

~~Des aires de protection peuvent être créées par ordonnance souveraine après avis du Conseil de l'environnement.~~

~~Les prescriptions, les mesures de protection et les modalités de gestion y afférentes sont fixées par ordonnance souveraine.~~

Des parties terrestres du territoire peuvent être classées en réserve naturelle lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader.

Les réserves naturelles sont créées par ordonnance souveraine après avis du Conseil de l'environnement. L'ordonnance souveraine procédant au classement fixe notamment les prescriptions, les mesures de protection et les modalités de gestion afférentes à la réserve naturelle qu'elle crée.

Les modalités d'application du présent article sont déterminées par ordonnance souveraine.

Bien évidemment, l'accès à l'information doit se concevoir comme faisant partie d'un tout. Il ne peut donc être dissocié de l'ensemble des facteurs qui concourront à la pleine compréhension desdites informations. Tel sera notamment le rôle de l'article L.132-1 qui concerne la sensibilisation à l'environnement et que la Commission a souhaité modifier. En effet, bien que les termes utilisés soient, dans la majorité des cas, relativement évasifs, la Commission a souhaité supprimer la référence aux « *moyens appropriés* », afin de limiter son effet restrictif et d'insuffler, au contraire, un ton volontariste.

Ainsi, l'article L.132-1 a été amendé comme suit :

ARTICLE L.132-1
(texte amendé)

La sensibilisation par l'Etat de la population aux questions d'environnement est assurée notamment :

- 1°) par la prise en compte de ces questions dans les programmes d'enseignement et de formation ;
- 2°) par la diffusion des connaissances relatives à l'environnement, destinée à favoriser une prise de conscience sur la nécessité de le protéger contre toute pollution ou dégradation, de le gérer durablement et de le mettre en valeur ;
- 3°) par l'organisation de journées de sensibilisation et de manifestations sur les thèmes relatifs à l'environnement, auxquelles la population est associée ;

- 4°) par le soutien, ~~par des moyens appropriés,~~ aux actions entreprises par des particuliers, des acteurs économiques ou des associations en matière de sensibilisation aux questions d'environnement.

S'agissant désormais des dispositions qui touchent à la santé de la population, l'article L.323-4 porte sur l'étude des incidences sur l'environnement de la production, l'importation, la vente et l'utilisation de certaines substances susceptibles d'altérer la qualité des eaux. La Commission a considéré que cette étude devrait être systématique.

Bien que partageant la philosophie de cet amendement, le Gouvernement a cependant relevé que cette formulation devait être articulée avec l'article L.141-1. En effet, cet article prévoit que l'étude des incidences sur l'environnement est produite, soit sur demande de l'Etat après avis de la Commission technique d'hygiène, de sécurité et de protection de l'environnement, soit, lorsqu'elle est rendue obligatoire, par arrêté ministériel. Aussi était-il plus approprié de faire renvoi directement à l'article L.141-1.

Le deuxième alinéa de l'article L.323-4 a donc été amendé comme suit :

ARTICLE L.323-4
(texte amendé)

[...]

Une étude des incidences sur l'environnement peut être requise par l'autorité administrative compétente, **dans les conditions de l'article L.141-1.**

L'article L.325-2 a trait à l'interdiction des activités ou usages dangereux pour le sol, le sous-sol ou leurs ressources. La Commission, dont la réflexion a été alimentée par les préconisations du Professeur Gilles MARTIN, a souhaité élargir le périmètre de l'article au-delà des seules activités interdites. En effet, certaines substances, sans être interdites à proprement parler, doivent néanmoins être réglementées, à l'instar de ce que prévoit l'article L.322-3 au sujet des périmètres de protection autour des points de prélèvement des eaux potables.

Un raisonnement similaire a été retenu au niveau de l'article L.411-2, lequel applique aux activités et produits le principe de précaution ainsi que le principe de correction. Or, la formulation « *mesures nécessaires pour l'éliminer* », sous-entendu, pour éliminer une nuisance ou une pollution, est tout à la fois insuffisante et excessive. Insuffisante, car elle ne permet pas d'appréhender la globalité des situations, faute d'envisager les cas où il pourra seulement être question de réduire les nuisances, sans pouvoir les supprimer à proprement parler. Excessive, car toute personne est susceptible d'émettre des nuisances par sa seule activité, l'interdiction n'étant donc pas une réponse appropriée en toute circonstance. Une rédaction plus adaptée a donc été proposée pour cet article.

Ainsi, les articles L.325-2 et L 411-2 ont été amendés.

ARTICLE L.325-2

(texte amendé)

Une ordonnance souveraine fixe la nomenclature des activités ou usages qui, en raison des dangers qu'ils présentent pour le sol, le sous-sol ou leurs ressources, sont interdits **ou réglementés**.

ARTICLE L.411-2

(texte amendé)

Toute personne physique ou morale, publique ou privée, doit prendre toute mesure pour prévenir à la source toute pollution ou nuisance, ou pour en réduire au minimum les effets défavorables.

Dans le cas où une activité engendre directement ou indirectement une pollution ou une nuisance, les intéressés doivent prendre les mesures nécessaires pour l'éliminer **ou en réduire les effets défavorables dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires en vigueur**.



Après s'être attardé sur la valeur juridique, ainsi que sur la dimension institutionnelle de ce Code de l'environnement et avoir énoncé quelques principes forts aux répercussions concrètes sur le quotidien de la population, votre Rapporteur se doit d'évoquer la mise en œuvre et le contrôle de cette application. Cela se traduit de manières assez diverses, qu'il s'agisse de considérations administratives, du rôle des

agents chargés de contrôler l'application des futures dispositions, des sanctions encourues ou du rôle particulier joué par la responsabilité civile en matière environnementale.

A cet égard, s'il est sans doute trivial d'indiquer que la protection de l'environnement doit être conciliée avec le développement immobilier de la Principauté, précisons que cela conduit à intégrer l'exigence environnementale en tant que norme technique nécessaire à l'instruction des autorisations d'urbanisme. On rejoint ainsi une préoccupation déjà exprimée par le Conseil National dans le cadre de l'étude de la protection du patrimoine national. Cela fait également système avec les droits conférés par le présent Code, par exemple au titre des nuisances sonores. Aussi les articles L.452-8 (ancien article L.452-7) et L.452-9 (ancien article L.452-8) prévoient-ils des prescriptions destinées à prévenir les nuisances sonores. Il convenait toutefois, si l'on peut dire, d'envisager le pire, en énonçant que, si la prévention ne s'avérait pas suffisante, il conviendrait de prévoir des mesures visant à compenser les effets indésirables ou dommageables.

Les modifications envisagées s'inscrivent dans une logique identique à celle des études des incidences sur l'environnement, et permettent de préciser la portée des prescriptions.

ARTICLE L.452-7 8
(texte amendé)

Le dossier d'autorisation d'urbanisme doit comporter des dispositions destinées à assurer l'isolation acoustique du bâtiment.

L'autorisation d'urbanisme peut être assortie de prescriptions particulières destinées à prévenir, et le cas échéant **compenser**, les nuisances sonores que la réalisation des travaux, la construction autorisée ou son utilisation est susceptible de provoquer au voisinage.

ARTICLE L.452-~~8~~9
(texte amendé)

L'autorisation d'exercer l'une des activités mentionnées à l'article L.452-~~34~~ peut être assortie de prescriptions particulières **aux fins de prévenir les nuisances sonores ou d'en réduire les effets dommageables** si l'exercice de cette activité est susceptible de provoquer ~~des~~ nuisances sonores ou d'en réduire les effets dommageables.

Prévention et compensation sont des notions traditionnelles du droit en général et de la responsabilité en particulier. Toutefois, elles prennent un sens spécifique en matière environnementale. Les raisons sont multiples et l'on pourrait dire que cela tient tant au rôle de l'Etat qu'à l'objet même de la réparation.

En effet, généralement, et à peu de choses près en matière de responsabilité civile, il appartient au justiciable, personne publique ou privée, de veiller à obtenir la réparation qui s'impose. Or, par principe, l'environnement est dépourvu de la personnalité juridique, de sorte qu'une personne dotée de la capacité d'agir doit nécessairement servir de relais. En matière environnementale, il appartiendra à l'Etat de veiller à la réparation du préjudice écologique, dans le cadre de ses missions d'intérêt général.

En outre, les personnes qui agissent en justice en se prévalant de dispositions relatives à la responsabilité recherchent le plus souvent une compensation pécuniaire. C'est ce qu'on appelle communément et juridiquement les dommages-intérêts, supposés procurer une réparation « équivalente » au préjudice subi. En matière environnementale, on perçoit presque intuitivement qu'une compensation pécuniaire n'est pas satisfaisante et qu'il convient de préférer une réparation en nature.

C'est ce que prône l'article L.520-2, lequel fixe les principes de remise en état. En cas de dommage causé à l'environnement, il convient de privilégier la réparation en nature, c'est-à-dire celle du milieu qui a été détérioré ou, à défaut, des mesures de compensation sur d'autres sites en cas d'impossibilité de réparer le site endommagé. Les modalités de réparation envisagées par le projet de Code constituent une avancée remarquable, notamment au vu des législations européennes en la matière.

Bien évidemment, tout mécanisme de responsabilité implique d'identifier la personne responsable, laquelle, en matière environnementale, sera le pollueur, en application du principe « pollueur-payeur ». Aussi l'article L.520-3 met-il à sa charge les dépenses de prévention, de réduction de la pollution et de remise en état des lieux. Il prévoit, en cas d'impossibilité de remise en état ou de compensation en nature, une compensation financière.

La Commission a estimé que la dernière partie du deuxième alinéa nécessitait un ajustement rédactionnel, en ce qu'elle ne vise que le coût de la remise en l'état, notion qui n'est pas définie. Aussi a-t-elle proposé de supprimer « *la remise en état* » et de remplacer cette formulation par les « *mesures de réparation primaire, complémentaire et compensatoire* », de manière à englober tous les cas de figure.

Ainsi, l'article L.520-3 a été modifié comme suit :

ARTICLE L.520-3
(texte amendé)

Sauf dans le cas où il en est disposé autrement par le présent code ou les textes pris pour son application, le coût des mesures prises pour réduire, combattre ou éliminer les pollutions ou les nuisances est à la charge de l'auteur du fait polluant ou nuisible.

Si la pollution ou la nuisance entraîne un dommage à l'environnement au sens du présent code ou des textes pris pour son application, l'intéressé supporte en particulier le coût des **mesures de réparation primaire, complémentaire et compensatoire mise en œuvre** ~~la remise en état de l'environnement effectuée~~ par lui-même ou par l'Etat.

Lorsque la remise en état ou les mesures compensatoires prévues à l'article L.520-2 ne sont pas possibles, l'intéressé est tenu de compenser financièrement l'atteinte à l'environnement dans les conditions prévues par ordonnance souveraine.

Les dispositions du présent ~~article~~ **titre** ne font pas obstacle à l'application des règles générales ou particulières de la responsabilité civile obligeant l'auteur de faits polluants ou nuisibles à réparer les dommages qu'il a causés.

L'article L.520-4 prévoit que l'Etat est bénéficiaire des indemnités accordées dans le cadre de la réparation du préjudice écologique.

A ce titre, par cohérence avec l'amendement de l'article L.520-3, il convenait de supprimer l'expression visant la remise en état, ainsi que l'affirmation d'une contribution à des programmes privés, pour utiliser les terminologies spécifiquement consacrées par le présent Code aux mesures de réparation.

Ainsi, l'article L.520-4 a été amendé comme suit :

ARTICLE L.520-4
(texte amendé)

L'Etat est bénéficiaire des indemnités accordées en application de l'article L.520-43, au moyen desquelles ~~il veille à la remise en état, si elle est possible, ou contribue à des programmes publics ou privés de protection ou de mise en valeur de l'environnement~~ **il assure la mise en œuvre des mesures de réparation primaire, complémentaire et compensatoire.**

Après les dispositions relatives à la responsabilité civile, il convient de franchir un palier supplémentaire en évoquant le volet investigation et répression. L'article L.530-1 définit, à ce titre, les prérogatives des fonctionnaires et agents de l'Administration chargés de contrôler l'application des dispositions du présent Code.

A cet égard, l'article 32 du Code de procédure pénale dispose que la police judiciaire *« est exercée, sous l'autorité de la Cour d'appel et sous la direction du procureur général, par les officiers de police judiciaire, les carabiniers, les agents de la sûreté publique et, dans les cas qu'elles déterminent, les fonctionnaires désignés par les lois spéciales »*. Une mention similaire figure déjà au premier alinéa de l'article 18 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques. Il s'agit ainsi de marquer l'importance attachée au contrôle et aux obligations que doivent respecter lesdits agents, astreints à l'exemplarité.

Aussi convenait-il de faire référence à cet article du Code de procédure pénale au sein de l'article L.530-1, qui se trouve ainsi modifié comme suit :

ARTICLE L.530-1
(texte amendé)

Le contrôle de l'application des dispositions du présent code et des mesures prises pour son exécution est exercé par les fonctionnaires ou agents de l'Administration commissionnés et assermentés à cet effet. Ceux-ci sont soumis à l'obligation de secret professionnel définie à l'article 308 du Code pénal **ainsi qu'aux dispositions de l'article 32 du Code de procédure pénale.**

L'article L.530-3 concerne les visites et opérations de vérification sur place effectuées par ces mêmes fonctionnaires et agents. Il s'agit d'un sujet particulièrement sensible, eu égard à la conciliation des intérêts en présence, à savoir

le respect des règles et celui de la vie privée. C'est la raison pour laquelle la Commission a souhaité réfléchir à l'introduction de la faculté, pour les entreprises, de se faire assister par un avocat, ce qui peut contribuer à l'effectivité du caractère contradictoire de la procédure de contrôle.

La Commission comprend bien évidemment les craintes qui peuvent être émises quant au caractère dilatoire du recours à l'avocat. Pour autant, la présence de l'avocat n'est pas une obligation conditionnant la validité de la procédure de visite, il s'agit d'une faculté pour l'entreprise de se faire assister et éventuellement de pouvoir relever, notamment, des irrégularités dans le déroulé de la procédure. Par ailleurs, le respect de principes aussi fondamentaux que ceux qui ont trait aux droits de la défense mérite bien la prise d'un tel risque dilatoire.

Dès lors, la Commission a estimé qu'il était important de prévoir cette possibilité au sein de l'article. L'unanimité de ses membres s'est ainsi prononcée en faveur de l'introduction de ce droit, à condition que la faculté de se faire assister d'un avocat soit bien délimitée et ne présente aucun risque d'interprétation. Cela représente une garantie fondamentale en termes de protection des droits de l'homme.

Votre Rapporteur souhaite préciser que, bien évidemment, l'article ne vise pas les cas de flagrant délit.

Ainsi, un dernier alinéa nouveau a été introduit au sein de l'article L.530-3, libellé comme suit :

ARTICLE L.530-3
(texte amendé)

Hormis les cas de flagrante, la visite des locaux ou des moyens de transport et les opérations de vérification sur place, prévues à l'article précédent, ne peuvent avoir lieu :

- 1°) qu'entre six et vingt et une heures ou pendant les horaires de fonctionnement de l'installation, de l'entreprise ou de l'établissement contrôlé ;
- 2°) qu'en présence de l'occupant des lieux, du propriétaire ou de l'utilisateur des moyens de transport, ou de leur représentant ou, à défaut, d'un officier de police judiciaire requis à la demande des fonctionnaires ou agents.

Les personnes mentionnées au chiffre 2°) ont la faculté de se faire assister par un avocat-défenseur ou par un avocat. L'exercice de cette faculté n'entraîne pas la suspension des opérations de visite.

Une fois les contrôles opérés, encore faut-il que les constatations effectuées soient transmises aux autorités compétentes pour que d'éventuelles poursuites puissent être diligentées. Ainsi, s'agissant de l'article L.530-4, le Professeur Gilles MARTIN avait préconisé l'encadrement de la transmission du procès-verbal, par l'instauration d'un délai, au regard du risque encouru par les justiciables, en remplaçant « *aux fins de transmission* » par « *qui est transmis sans délai* », ou par « *qui est transmis dans le délai de cinq jours* ».

Considérant le fait que l'absence de délai serait susceptible de porter atteinte aux droits de la défense, la Commission a retenu une solution intermédiaire, caractérisée par l'expression : « *dans les meilleurs délais* ».

Ainsi, l'article L.530-4 a été modifié comme suit :

ARTICLE L.530-4
(texte amendé)

A l'issue de la visite et des opérations de vérification, un compte-rendu est dressé, daté et signé par les fonctionnaires ou agents. Un exemplaire est remis à l'occupant des lieux, au propriétaire ou à l'utilisateur des moyens de transport ou à leur représentant ou, à défaut, à l'officier de police judiciaire requis.

Lorsqu'ils constatent des faits de nature à donner lieu à poursuites pénales, les fonctionnaires ou agents dressent un procès-verbal ~~aux fins de transmission~~ **qui est transmis dans les meilleurs délais** au Procureur Général.

L'autorité administrative compétente informe dès que possible les personnes visées au précédent alinéa de la suite donnée à leur démarche.

En dernier lieu, la Commission s'est attardée sur les sanctions pénales prévues par le présent Code.

Ainsi que cela est précisé dans l'exposé des motifs, les peines ont été fixées en cohérence avec les dispositions du Code pénal. Le quintuple du maximum du chiffre 3 de l'article 26 est à ce jour 90.000 Euros. A noter que ce *quantum* peut encore être multiplié par 5 pour les personnes morales en application de l'article 29-2 du Code pénal, soit 450.000 Euros.

Votre Rapporteur souhaite souligner que les peines encourues dans le pays voisin pour les incriminations correspondantes sont de 1 à 2 ans d'emprisonnement et entre 15.000 et 75.000 Euros d'amende, pouvant être portée au quintuple pour les personnes morales.

Il est en outre prévu la fixation du *quantum* de la peine encourue par rapport au profit éventuellement réalisé, procédé figurant d'ores et déjà dans la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991.

Une telle sanction est assurément opportune en ce qu'elle permet de lutter contre les fautes dites « lucratives », c'est-à-dire celles que le contrevenant préfère commettre car, *in fine*, supporter la charge de la condamnation ou de la réparation sera moins onéreux que le respect des règles. Convaincue par la pertinence de ce mécanisme, la Commission a souhaité renforcer le caractère dissuasif de la peine encourue, déjà très élevée, en indiquant que le *quantum* de la peine pourrait être du double du profit éventuellement réalisé.

Aussi, les articles L.560-2 et L.560-7 ont été modifiés comme suit :

ARTICLE L.560-2
(texte amendé)

Quiconque se livre ou tente de se livrer à une activité régie par le présent code ou les textes pris pour son application, sans avoir effectué la déclaration ou obtenu l'autorisation requise par les articles L.313-1, L.322-5, L.325-3, L.325-6, L.414-3, L.414-5, L.422-3, L.422-6, L.454-2, est puni de l'amende prévue au chiffre 3° de l'article 26 du Code pénal dont le maximum peut être porté au quintuple, **ou au double du montant des travaux déjà effectués**, ou jusqu'au double du montant du profit éventuellement réalisé.

ARTICLE L.560-7
(texte amendé)

Sont punis de l'amende prévue au chiffre 2° de l'article 26 du Code pénal dont le maximum peut être porté au quintuple ou jusqu'au **double du** montant du profit éventuellement réalisé ceux qui enfreignent les dispositions ou règles édictées en vertu des articles L.431-2 et L.431-3.



Ce texte portant Code de l'environnement a donc nécessité presque 10 années d'étude. Il aura épuisé pas moins de 48 conseillers nationaux, sans oublier un nombre conséquent de permanents de la Haute Assemblée auxquels m'échoit ce soir le privilège d'adresser mes remerciements sincères.

Ainsi qu'il a été précisé dans le propos liminaire, ce temps exceptionnellement long a sans doute constitué une chance pour obtenir une loi plus en phase avec notre temps. Le risque de n'avoir qu'un texte à valeur d'affichage a sensiblement été réduit par le travail commun de la Commission et du Gouvernement.

Même imparfaite, cette loi est aujourd'hui indispensable à la vie de notre Pays, surtout si l'on considère la détérioration incontestable de notre cadre de vie au cours de ces dernières années. Cette dégradation porte préjudice à notre attractivité, ainsi qu'à toute notre communauté, compatriotes et résidents confondus. A quoi bon se réjouir de résultats économiques remarquables et de Budgets en excédents si le simple plaisir de vivre chez nous décroît inexorablement? Cette question, éminemment politique au sens du bien de la Cité, ne semble pas aujourd'hui résolue, ni même en cours de résolution.

Votre Rapporteur, s'il vous invite ce soir à un vote positif, ne pouvait faire l'économie, devant toute notre communauté, d'une mise en lumière de cette problématique vitale, dont il semble que le Gouvernement ne veut – ou ne peut – prendre toute la mesure, tant il multiplie les projets d'infrastructures au risque inéluctable de ne pas être compris par la population.

Le Conseil National, aujourd'hui et demain, se doit d'être le gardien vigilant de l'intérêt général. Il devra se montrer intransigeant quant au respect de ses prérogatives, puisqu'il représente les Monégasques et que c'est évidemment à eux que ce texte s'adresse, ainsi qu'à tous les résidents de la Principauté.