

L'INFLUENCE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT NATIONAL SUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

*Hervé Raimana Lallemand-Moe**

Ce que l'on nomme classiquement le droit de l'environnement, à savoir l'ensemble des règles visant à protéger l'environnement, s'inscrit de plus dans un mouvement de décentralisation. Il correspond à la tendance affirmée de l'autonomisation grandissante des collectivités territoriales. Dans ce contexte, la Polynésie française, particulièrement vulnérable aux changements environnementaux globaux, bénéficie d'un statut d'autonomie étendu depuis 2004 qui lui permet de légiférer sur les questions relatives à l'environnement indépendamment du droit national français. Il n'en demeure pas moins malgré cette très large autonomie, que le droit polynésien de l'environnement reste fortement influencé par le droit national français, notamment s'agissant du respect du principe de la supériorité du bloc de constitutionnalité lors de l'élaboration de règles locales, provoquant ainsi une certaine forme de mimétisme pour d'autres sources nationales, principalement législatives.

In the French legal system, environmental law, i.e., the set of rules aimed at protecting the environment, is increasingly decentralized. It is part of the movement of increasingly advanced autonomy for local authorities. In this regard, French Polynesia, which is particularly vulnerable to global environmental changes, has benefited from an extended status of autonomy since 2004, allowing it to legislate on the environment independently of French national law. However, despite this very broad autonomy, Polynesian environmental law remains strongly influenced by French national law, due to the superiority of the French Constitution, thus causing a certain form of imitation for other national legal sources, mainly legislative.

* PhD, University of French Polynesia. Chercheur associé au laboratoire Gouvernance et Développement Insulaire (UPF) et au Centre de Droit International (Lyon 3), Conseiller spécial environnement à la Vice-présidence de la Polynésie française.

I INTRODUCTION

La formule « On gouverne bien de loin, mais on n'administre bien que de près »¹ n'est plus forcément pertinente et la situation a bien évolué pour la République française où aujourd'hui, la décentralisation de plus en plus forte et a conduit à une grande autonomie de certaines collectivités sur un certain nombre de matières dont très souvent le droit de l'environnement.

Michel Prieur tout comme Jacqueline Morand-Deviller présentent cette branche du droit comme étant une notion caméléon² se situant entre une acception trop étroite (la protection de la nature) et une approche globale touchant à la qualité de la vie³. En réalité, on pourrait définir très simplement le droit de l'environnement comme l'ensemble des règles de droit ayant pour objectif la protection de l'environnement.

Si en France, l'environnement est fort logiquement protégé par un droit spécifique sur le plan national, il l'est aussi par une réglementation différente dans ses collectivités bénéficiant de l'autonomie à l'instar de la Polynésie française ou de la Nouvelle-Calédonie (en particulier pour ses provinces)⁴.

Localisée dans le Pacifique, la Polynésie française est particulièrement vulnérable aux effets des changements globaux. Comme le font remarquer M Yves Louis Sage et M Alberto Costi à propos des territoires du Pacifique:⁵

la situation est souvent extrêmement préoccupante tant elle influe sur leurs modes de vie et leurs économies, au point que certains sont, à terme, purement et simplement menacés de disparaître.

-
- 1 Kada N, « L'État et le territoire: quelles missions pour quelle vision? », Revue française d'administration publique, 2015/4 (N° 156).
 - 2 Prieur M, *Droit de l'environnement*, (5e éd, coll. Précis Droit Public & Science politique, éd. Dalloz, 2004) p. 1.
 - 3 Morand-Deviller J, *Le droit de l'environnement*, (8e éd., coll. Que sais-je?, éd. PUF, 2007) p. 7.
 - 4 *L'Autonomie en Polynésie Française/The Concept of Autonomy in French Polynesia*, Revue Juridique Polynésienne, Hors Serie Volume IV, 2004. *L'autonomie en polynésie française / the concept of autonomy in french polynesia* (Dir P Gourdon), RJP Hors-série vol IV (2004). *Polynésie française, 30 ans d'autonomie : bilan et perspectives. Actes du colloque organisé les 27 et 30 juin 2014 par l'Assemblée de la Polynésie française*, in CIJP-JDCP, Collection 'Ex Professo' Volume IV (2014) A Angelo - Y-L Sage (ed). Poujade B, « De la difficulté de l'articulation des compétences en Polynésie française » (2011) 17 CLJP-JDCP.
 - 5 Costi A et Sage YL (éd), Revue Juridique Polynésienne, hors-série vol. IV, 2005, in *Essais sur le Droit de l'Environnement dans le Pacifique: Problématiques et Perspectives Croisées/Essays on Environmental Law in the Pacific: International and Comparative Perspectives*, p.xi.

Sur le fondement du nouvel article 74 de la Constitution française⁶, la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française (complétée par une loi ordinaire du même jour⁷) définit les règles du statut actuel de cette collectivité d'outre-mer, qualifiée par l'article 1^{er} de la loi organique précitée, de « Pays d'outre-mer » se gouvernant librement⁸. Toutefois, le Conseil constitutionnel a précisé que cette dénomination n'emporte aucun effet de droit⁹.

Avec le statut de 2004, les compétences de la Polynésie française ont été singulièrement étendues à de nouveaux champs législatifs, réduisant ainsi d'autant l'intervention des lois et règlements nationaux¹⁰. Elle exerce ainsi des compétences très étendues dans toutes les matières qui ne sont pas expressément dévolues à l'Etat, comme l'environnement.

En effet, des articles 7 et 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française et d'un avis contentieux du Conseil d'État¹¹, il s'évince que le Pays est notamment compétent dans les domaines relatifs aux milieux physiques, espaces naturels, patrimoine naturel et à la prévention des pollutions, des risques et des nuisances.

En outre, d'un avis du Conseil d'État, il s'infère que la Polynésie française exerce les mêmes compétences que la Nouvelle-Calédonie et ses provinces, ces dernières étant compétentes pour réglementer par leurs délibérations la radioprotection en tant qu'elle relève du droit de l'environnement, en particulier pour ce qui concerne la contamination radioactive des milieux naturels et le contrôle des rejets de substances radioactives émises par les installations classées pour la protection de l'environnement, dans le respect des sujétions de la défense nationale¹².

6 Modifié par la Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

7 Loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française.

8 « (...) Pays d'outre-mer au sein de la République, la Polynésie française constitue une collectivité d'outre-mer dont l'autonomie est régie par l'article 74 de la Constitution. La Polynésie française se gouverne librement et démocratiquement, par ses représentants élus et par la voie du référendum local, dans les conditions prévues par la présente loi organique. (...) ». Article 1er de la Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

9 Cons. const., 12 févr. 2004, n° 2004-490 DC.

10 Moyrand A, *Introduction à l'étude des institutions politiques et administratives de la Polynésie française* in *Comparative Law Journal of the Pacific* (Coll Ex Professo, vol III, 2014) p 4.

11 CE, avis, Sect., Req. n° 247767, 2 oct. 2002.

12 CE, avis Sect. Trav. publ., avis n° 387320 du 2 et 16 avr. 2013.

Le droit de l'environnement est donc polynésien dans la collectivité d'Outre-mer de la Polynésie française¹³.

Cependant et à l'instar de l'ensemble des branches du droit, les compétences de la Polynésie ne sont pas totalement cloisonnées et – en surplus d'une logique influence du droit international général – ces réglementations locales s'insèrent dans un principe de légalité et une hiérarchie des normes nationale.

Face à certaine nébulosité, il convient de s'interroger sur les frontières entre droit national de l'environnement et droit polynésien de l'environnement et de voir en quoi le droit de cette collectivité autonome est influencé par le droit produit par les institutions de l'hexagone.

Ainsi, nous examinerons tout abord l'influence du bloc de constitutionnalité puis des autres sources nationales sur le droit polynésien de l'environnement.

II L'INFLUENCE DES SOURCES CONSTITUTIONNELLES

Le contenu de la Charte de l'environnement de 2004 (a) s'impose au droit polynésien de l'environnement (b).

A Une Charte de L'environnement Récente et Influençant L'ensemble du Droit de L'environnement

La Charte de l'environnement de 2004 a été intégré au bloc de constitutionnalité par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005. Celle-ci comporte deux articles, l'un modifiant le préambule de la Constitution, l'autre ajoutant un quinzième alinéa à l'article 34 de la Constitution qui donne compétence au législateur pour fixer les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement¹⁴.

La Charte qui se veut être une proclamation des droits et devoirs se réfère à des droits individuels à l'article 1^{er} qui dispose que « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». Quant aux devoirs, ils sont exprimés à l'article 2: « Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation, à l'amélioration de l'environnement », ainsi qu'à l'article 3 qui dispose que: « Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou à défaut en limiter les conséquences". Encore à l'article 4 qui prévoit que: "Toute personne doit contribuer à la réparation

13 Pour une étude générale du droit applicable en matière d'environnement en Polynésie française voir l'ouvrage de l'auteur ; *Introduction A L'étude Du Droit De L'environnement De La Polynesie Française*, préface Prof Gérard Monédiaire, in *Comparative Law Journal of the Pacific/Journal de Droit Comparé du Pacifique Collection (Coll Ex Professo, vol IV, 2015)*.

14 Prieur M, « Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement », in *Les nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°43, 2014.

des dommages qu'elle cause à l'environnement dans les conditions prévues par la loi ».

En ce qui concerne les autres dispositions, l'article 5 est consacré au principe de précaution, l'article 6 consacre la politique publique de développement durable, l'article 7, l'accès à l'information et le droit à la participation, l'article 8, le devoir d'éducation et de formation dans le domaine considéré, l'article 9 contient des dispositions sur la recherche et l'innovation qui doivent apporter leur concours à la préservation et la mise en valeur de l'environnement et l'article 10 se réfère à la politique européenne et internationale de la France.

De façon globale, cette Charte a permis des avancées positive du droit de l'environnement grâce à la jurisprudence¹⁵, dont notamment: la reconnaissance du principe de vigilance suite à un arrêt du 8 avril 2011 du Conseil constitutionnel (n° 2011-116), ou encore par un arrêt du Conseil d'État sur le principe de non-régression, qui figure également avec d'autres principes législatifs en matière d'environnement dans la loi n° 2016-1087 du 8 avril 2016 modifiant l'article L. 110-1 du Code de l'environnement¹⁶.

En outre, par une décision du 31 janvier 2020, rendue à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité relatives aux dispositions de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 dite « loi Égalim », le Conseil constitutionnel a reconnu que la protection de l'environnement et la protection de la santé doivent être considérées comme des objectifs de valeur constitutionnel justifiant de porter atteinte à la liberté d'entreprendre¹⁷.

B Un Droit Polynésien de L'environnement Soumis à la Charte de 2004

Le droit polynésien s'articule autour de différentes normes, les lois du pays, actes réglementaires matériellement législatifs adoptés par l'Assemblée de la Polynésie française, les délibérations adoptées par la même institutions et correspondants au pouvoir réglementaire autonome de cette assemblée, les arrêtés pris en Conseil des ministres relatifs au pouvoir autonome et dérivé du gouvernement de la Polynésie française et les arrêtés ministériels, ressortissant globalement à des actes individuels.

Le III de l'article 176 de la loi organique statutaire de 2004 dispose que: « Le Conseil d'État se prononce sur la conformité des actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays" au regard de la Constitution, des lois organiques, des

15 Sur un point plus récent: Canale D, « Interprétation et efficience de la charte de l'environnement », in L'ESSENTIEL Droit de l'immobilier et urbanisme, n°11, 2023.

16 CE, 8 déc. 2017, n° 404391, Féd. Allier Nature.

17 Cons. Const., 31 janv. 2020, n° 2019-823 QPC.

engagements internationaux et des principes généraux du droit ». Cette disposition nous donne donc globalement la place des lois du pays polynésiennes – ainsi que les autres réglementations adoptées localement – dans la pyramide des normes. Les lois du pays doivent par conséquent respecter les lois organiques, les principes généraux du droit, les conventions internationales et le bloc de constitutionnalité.

Contrairement à ce que le III de l'article 176 de la loi organique statutaire de 2004 pourrait laisser faire penser, il n'existe pas de pyramide des normes statique pour la loi du pays et les autres types de réglementation adoptées localement. Au contraire, l'apparition de la loi du pays polynésienne a provoqué la création d'un bloc de légalité plus étendu, aux contours mouvants par l'action du Conseil d'État¹⁸.

En tout état de cause, la Charte de l'environnement de 2004 faisant partie du bloc de constitutionnalité national, elle s'impose de jure à l'ensemble des normes polynésiennes, en particulier celles relatives à la protection de l'environnement¹⁹. Le code polynésien de l'environnement reconnaît explicitement cette situation à l'article LP. 1100-2 qui dispose que :

Les préoccupations environnementales sont définies, en sus des réglementations existantes, par les dispositions du présent code qui sont adoptées dans le respect des droits et devoirs de valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement.

III L'INFLUENCE DES AUTRES SOURCES DU DROIT NATIONAL

Le droit de l'environnement national est particulièrement prolifique (a) mais son influence est plus limitée en Polynésie française, ressortissant principalement au partage de compétence État/Pays et à une certaine forme de mimétisme légistique (b).

A Le Complexe Droit Législatif National en Matière de Protection de L'environnement

C'est dans les années 1970 que le droit de l'environnement est devenu une véritable branche du droit public en France. Différentes lois ont été successivement adoptées avant la codification nationale dont notamment :

- la loi n° 76-599 du 7 juillet 1976, relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion;
- la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature;

18 Keller R, « Le recours juridictionnel spécifique de la loi du pays », in Debene M et Pastorel JP (éd), p. 69.

19 Graveleau P, « Loi du pays de Polynésie française : application de la Charte de l'environnement », in Gazette du Palais, n°057, 2015.

- la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976, relative aux installations classées pour la protection de l'environnement;
- la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975, relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux;
- la loi n° 77-771 du 12 juillet 1977, sur le contrôle des produits chimiques ;
- la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992, sur l'eau;
- la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996, sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie;
- la loi n° 95-101 du 2 février 1995, dite « loi Barnier » relative au renforcement de la protection de l'environnement;

La codification du droit de l'environnement résulte de l'ordonnance n° 2000-2914 du 18 septembre 2000. Cette ordonnance a été complétée par une ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001. Elle a ensuite été validée par le législateur par la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003. De nombreuses adjonctions législatives ont postérieurement eu lieu²⁰.

Il se compose de deux parties, une partie législative et une partie réglementaire comportant, pour la partie législative, près de 700 articles. La partie réglementaire à la différence de la partie législative est incomplète. Le code de l'environnement national est composé de 7 livres dans sa partie législative (et à l'identique pour la partie règlementaire même s'il faut noter que le livre II a été abrogé):

- Le Livre premier, intitulé « Dispositions communes » est divisé en cinq titres: Principes généraux, information et participation des citoyens, institutions, associations de protection de l'environnement et dispositions financières;
- Le Livre deuxième, intitulé « Milieux physiques », divisé en deux titres: Eau et milieux aquatiques et air et atmosphère;
- Le Livre troisième, intitulé « Espaces naturels », divisé en six titres relatifs à l'inventaire et la mise en valeur du patrimoine naturel, le littoral, les parcs et les réserves, les sites, les paysages et l'accès à la nature;
- Le Livre quatrième, intitulé « Faune et flore », divisé en trois titres, la protection de la faune et de la flore, la chasse et la pêche en eau douce et gestion des ressources piscicoles;
- Le Livre cinquième, intitulé « Prévention des pollutions, des risques et des nuisances », divisé en neuf titres relatifs au conseil supérieur de la prévention des risques technologiques, les installations classées pour la protection de l'environnement, les produits chimiques et biocides et substances

20 Zarka JC, « La loi « biodiversité », in. LPA 30 août 2016, n° 120b7, p. 7.

nanoparticulaires, les organismes génétiquement modifiés, les déchets, les dispositions particulières à certains ouvrages et installations, la prévention des risques naturels, la prévention des nuisances sonores, la protection du cadre de vie, et la sécurité nucléaire et les installations nucléaires de base;

- Le Livre sixième est consacré aux « Dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises et à Mayotte »;
- Le Livre septième, intitulé « Protection de l'environnement en Antarctique », comporte un titre unique relatif à la « Mise en œuvre du protocole au traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, signé à Madrid le 4 octobre 1991 ».

L'intérêt de créer un Code de l'environnement national relevait d'abord de la symbolique conférant au droit de l'environnement français la consécration d'une place officielle dans les différentes branches du droit, mais relevait aussi de la nécessité de rassembler au sein d'un ouvrage unique les nombreuses lois éparses en matière de protection de l'environnement, donnant ainsi une véritable cohérence au droit français de l'environnement²¹.

Cependant, il est difficile de voir une simplification dans le rassemblement des dispositions de droit de l'environnement, qui est parfois d'une lecture difficile du fait de l'hétérogénéité des thématiques régies par ce droit. En outre, il oblige le lecteur à se reporter, très souvent, au droit international et de l'Union européenne.

B Un Droit Polynésien de L'environnement Théoriquement Autonome mais Relativement Similaire en Pratique

La Polynésie française étant entièrement compétente, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 77-772 du 12 juillet 1977 relative à l'organisation de la Polynésie française, en matière de droit de l'environnement – hormis les dispositions de droit pénal, de procédure pénale, de procédure administrative contentieuse, celles relatives aux garanties des libertés publiques et de la politique étrangère (en ce compris l'application en droit interne des engagements internationaux) réservées à l'État par l'article 74 de la Constitution et par l'article 14 de la loi organique statutaire n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française²², le code

21 Regourd Cécile, Rimbault Christine, Verpeaux Michel, *Institutions et droit de l'environnement. La Documentation française*, (Découverte de la vie publique, 2023).

22 Peres J, « Application des lois et règlements en Polynésie française » RJP/NZACL Yearbook 2004.

de l'environnement en vigueur au niveau national n'y est pas expressément applicable et le Pays s'est doté en 2003 d'un code de l'environnement de la Polynésie française²³.

Le code de l'environnement en vigueur au niveau national n'est donc pas applicable sur le territoire polynésien, réserve faite des compétences de l'État en matière de défense, de procédure administrative contentieuse, de droit pénal et de procédure pénale, de sécurité et ordre publics (notamment la police et sécurité de la circulation maritime), de politique étrangère et pour sa propre organisation administrative.

Les dispositions applicables en Polynésie Française dans le code national de l'environnement sont ainsi clairement identifiées aux articles L. 621-1 à L. 624-6 et aux articles R. 621-1 à R. 624-7. Ces dispositions sont relatives aux agréments et actions en justice des associations de protection de l'environnement, aux eaux marines et voies ouvertes à la navigation maritime, à l'Antarctique, à certaines dispositions relatives à la recherche et à la constatation des infractions ainsi que des règles en matière d'exportation, de réexportation, d'importation et d'introduction.

En pratique, il a rapidement été constaté que l'étendue du partage de compétence entre l'État et la Polynésie française n'était pas si évidente à définir. Les compétences de l'État sont ainsi particulièrement transversales. Si la collectivité possède la compétence de principe et l'État des compétences d'attribution listées à l'article 14 de la loi organique statutaire de 2004, de nombreuses compétences listées sont toutefois particulièrement larges à l'instar de la « Garantie des libertés publiques » (2°) ou encore de la « Sécurité et ordre publics » (6°) qui peuvent conduire à des empiètements difficiles à identifier du droit national sur le droit polynésien de l'environnement.

En outre, il faut conclure par le fait que si le code polynésien de l'environnement est différent dans sa structure par rapport au code national de l'environnement (il ne comporte ainsi que 4 livres par exemple²⁴), en pratique les dispositions adoptées par les institutions polynésiennes s'inspirent grandement du droit national. Les grands champs sur la protection des espaces, des espèces et la prévention des pollution – avec notamment la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement – sont ainsi bien présentes en Polynésie française.

23 Arrêté n° 1843 CM du 15 décembre 2003 portant codification des réglementations territoriales en matière d'environnement, créant le code de l'environnement de la Polynésie française, et modifiant le code de l'aménagement de la Polynésie française.

24 Dans sa nouvelle version issue de la loi du Pays n° 2017-25 du 5 octobre 2017 relative au code de l'environnement de la Polynésie française.

