

Rapport de mission¹
Le droit de l'environnement de Saint-Barthélemy en 2015 :
analyse et perspectives de modernisation
19-26 septembre 2015
par
Chantal Cans (MCF émérite de droit public)
et Thierry Touret (consultant en développement durable)

I. LE CONTEXTE DE LA MISSION

Nous avons été contactés en mai 2015 par l'association St Barth Essentiel, et notamment par sa présidente Hélène Bernier, qui nous interroge sur la pertinence des textes applicables à Saint-Barthélemy dans le domaine de l'environnement et sur l'opportunité d'envisager ou non leur modification et/ou leur modernisation, en vue d'une amélioration de l'état de l'environnement de l'île.

L'association s'interroge sur la pertinence des outils élaborés depuis l'autonomie acquise par la Collectivité en 2007. Cela suppose un diagnostic du code de l'Environnement local bien sûr, dans sa forme comme sur le fond, mais aussi de son contexte juridique (international et constitutionnel notamment, aussi bien qu'au regard du droit des collectivités territoriales d'outre-mer et notamment des articles LO 6211-1 s du CGCT).

Une rencontre *in situ* avec les divers acteurs a semblé nécessaire : une mission a été organisée en ce sens par St Barth Essentiel qui nous a dépêchés sur l'île en septembre 2015 afin que nous puissions rencontrer notamment les principaux dirigeants et entendre leurs attentes, critiques et appréciations d'une part, et sur une possible « modernisation » et, d'autre part sur la mise en oeuvre (ou la non mise en oeuvre) des dispositions pour lesquelles elle a opté depuis déjà 6 ans.

La mission a consisté en un déplacement d'une (pour un expert) et de deux semaines (pour l'autre), autour de rencontres avec les divers protagonistes et de visites *in situ*. S'en est suivi un travail de réflexion tirant le bilan des rencontres, et une analyse juridique des textes actuellement applicables à Saint-Barthélemy, dans un contexte mouvant (publication de nouveaux textes – nationaux et locaux - pendant cette période).

Le présent rapport ne constitue donc pas un travail exhaustif dans son état actuel : il n'est pas destiné à une large diffusion. Un diagnostic plus complet et plus détaillé serait nécessaire, qui pourrait être réalisé dans un délai raisonnable par une équipe un peu élargie, et dans un contexte collectif (qui suppose le soutien des décideurs locaux).

II. PHASE PRÉPARATOIRE : ÉTÉ 2015

La période d'été est mise à profit pour identifier et porter un premier regard sur les normes en vigueur.

¹ Le présent rapport n'a d'autre finalité que de rendre compte au commanditaire, l'association St Barth essentiel, des acquis de notre déplacement à St Barth au mois de septembre 2015. Il n'a aucune prétention à l'exhaustivité. Les critiques et recommandations qu'il comporte nécessitent des approfondissements.

S'il n'existe pas à proprement parler de « Journal officiel de la CTSB », on trouve cependant sur le site de la Collectivité un document rassemblant ses diverses décisions à l'adresse suivante : <http://www.comstbarth.fr/pageLibre0001853d.aspx>².

Le code de l'Environnement est facilement accessible sur internet, mais les multiples délibérations qui l'ont modifié depuis 2009 ne le sont pas toutes (voir cependant : <http://www.comstbarth.fr/pageLibre0001463c.aspx>), non plus que les comptes rendus de séances (comme travaux « parlementaires » = les « intentions » sont donc parfois difficiles à détecter).

Enfin, aucune information officielle n'a pu être trouvée sur les conditions dans lesquelles le code de 2009 a été élaboré.

En revanche, pendant cette période, nos recherches bibliographiques nous ont permis de rassembler un certain nombre de documents (rapports parlementaires et doctrine, dont la liste figure en annexe v. Annexe 1 *Bibliographie*).

De même, nous avons tenté de faire le point synthétique sur la situation juridique de la CTSB.

Il s'agit d'une Collectivité territoriale d'Outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, au même titre que Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Polynésie française ou les îles Wallis et Futuna. Mais elle est aussi régie par l'autonomie, comme la Polynésie française.

En ce qui concerne son positionnement au regard de l'Europe, elle entre depuis le 1^{er} janvier 2012 dans la catégorie des Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM), comme la Nouvelle Calédonie, la Polynésie française, les îles Wallis et Futuna, Saint -Pierre-et-Miquelon et les TAAF (tandis que Saint-Martin est une RUP, région ultra périphérique) : le droit de l'Union n'y est pas applicable directement, même si Saint-Barthélemy conserve l'euro comme unité monétaire. La CTSB fait l'objet d'un régime spécial d'association avec l'UE défini par la quatrième partie du TFUE.

L'Etat reste compétent pour :

- L'importation et l'exportation qui relèvent de l'ordre public et des engagements internationaux de la France ;
- Les règles relatives aux pouvoirs de recherche et de constatation des infractions pénales, ou les procédures contentieuses en matière douanière.

Le régime législatif et réglementaire est organisé par l'article 74 de la Constitution et par le CGCT (art. LO6213-1 s.). Les lois et règlements sont applicables de plein droit, aux exceptions (notables) suivantes :

² La dématérialisation partielle du Journal officiel de la République Française, telle qu'elle ressort des articles L221-9 s. du Code des Relations entre le Public et l'administration (CRPA, Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015, JORF 15 oct.), entre en vigueur au 1^{er} janvier 2016, a fait l'objet d'un examen par l'Assemblée nationale le 17 novembre 2015 (propositions de loi organique et ordinaire). St Barth se positionne dans cette perspective imminente.

Ainsi l'article L221-11 dispose « La publication au Journal officiel sous forme électronique suffit à assurer l'entrée en vigueur de certaines catégories d'actes administratifs, eu égard à leur nature, à leur portée et aux personnes auxquelles ils s'appliquent. Ces catégories sont définies par décret en Conseil d'Etat » (v. Décret n° 2015-1342 du 23 octobre 2015 relatif aux dispositions réglementaires du code des relations entre le public et l'administration, art. R521-12 CRPA).

Concernant St Barthélemy, la même ordonnance crée l'article L523-1 du CRPA qui précise : « Les conditions dans lesquelles les actes administratifs sont publiés à Saint-Barthélemy, de même que celles dans lesquelles les actes administratifs publiés au Journal officiel de la République française entrent en vigueur, sont régies par l'article LO 6213-2 du code général des collectivités territoriales.

Par conséquent, les dispositions qui suivent ne sont pas applicables à Saint-Barthélemy :

1° Les articles L. 221-2, L. 221-3 et L. 221-7 du code, en tant qu'ils concernent les actes réglementaires et les décisions qui ne sont ni réglementaires ni individuelles et qui sont publiées au Journal officiel de la République française ;

2° Les articles L. 221-4 à L. 221-6.

- Entrée et séjour des étrangers ;
- Matières qui relèvent de la compétence de la Collectivité territoriale de Saint-Barthélemy (v. infra)
- Matières qui relèvent de la loi organique (art 74, statut juridique de la Collectivité) ;
- Matières qui ne peuvent pas être transférées, telles que la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre public, la monnaie, le crédit et les changes, le droit électoral.

Les compétences propres de la CTSB sont précisées par le CGCT. Elles sont de deux ordres :

- De manière générique, compétences dévolues par les lois et règlements aux communes, départements, conseils régionaux, conseil départemental et conseil régional de Guadeloupe ;
- Compétences spécifiques définies à l'article L6214-4 du CGCT, dont quatre groupes retiennent particulièrement notre attention :
 - l'urbanisme, la construction, l'habitation et le logement ;
 - l'environnement (y compris les espaces boisés) ;
 - l'énergie ;
 - le tourisme.

Un aspect semble particulièrement important : celui de l'articulation entre les règles de protection de l'environnement et les compétences pénales. En effet, si la CTSB est compétente en matière environnementale, l'Etat reste compétent en matière pénale et de procédure pénale. La Collectivité peut cependant être « associée » dans les conditions définies à l'article LO6251-3 du CGCT.

Et il aura fallu attendre la publication (au JORF du 15 oct. 2015) de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer pour que soit ratifiée l'ordonnance n° 2014-470 du 7 mai 2014 portant dispositions pénales et de procédure pénale pour l'application du code de l'Environnement de Saint-Barthélemy. Ces dispositions avaient été intégrées dans le code de l'Environnement de Saint-Barthélemy par délibération 2014-870 du 7 mai 2014 : la ratification leur confère leur pleine valeur.

Restent encore pendants deux problèmes cruciaux :

- L'élaboration et la publication du décret consacrant les dispositions pénales de nature réglementaire ;
- La mise en place d'un système de contrôle effectif.

Cet encadrement juridique a été récemment modifié par deux textes d'importance :

- La loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer (JORF 15 oct.) : pour ce qui concerne Saint-Barthélemy, l'article 81 dispose que « Sont ratifiées : 1° L'ordonnance n° 2014-470 du 7 mai 2014 portant dispositions pénales et de procédure pénale pour l'application du code de l'environnement de Saint-Barthélemy ; ». Cette ratification était très attendue notamment pour la mise en place du dispositif pénal.

De nombreuses modifications apportées au CGCT concernent également la CTSB, mais pas particulièrement son droit de l'environnement.

- Et en dernier lieu la loi organique n° 2015-1485 du 17 novembre 2015 portant diverses dispositions relatives à la Collectivité de Saint-Barthélemy, en partie censurée par le Conseil Constitutionnel³ a été publiée au JORF du 18 novembre 2015.

³ V. Décision n° 2015-721 DC du 12 novembre 2015 (v. AJDA 2015.2176, note Montecler) : le Conseil constitutionnel a jugé que les articles 5 et 6 de cette loi organique étaient contraires à la Constitution. L'article 5 prévoyait à son 1° que, dans un délai de trois mois suivant la réception d'un projet ou d'une proposition d'acte du conseil territorial de Saint-

Elle modifie (art. 12) le Code général des collectivités territoriales et notamment son article LO6223-1, afin d'ajouter le terme "environnemental" au nom du conseil économique, social et culturel.

Elle consacre la possibilité pour la CTSB d'exercer le droit de préemption sur des biens appartenant à des résidents, lorsqu'elle est motivée par la sauvegarde ou la mise en valeur d'espaces naturels. Le texte permet également à la Collectivité d'instituer des sanctions administratives pour l'ensemble des domaines pour lesquels elle est compétente. Certaines sont déjà prévues dans le code de l'environnement de Saint-Barthélemy.

Il ne faut pas omettre de signaler la publication au JORF du 25 octobre 2015 du Code de Relations entre le Public et l'Administration (CRPA)⁴ dont l'essentiel des dispositions est applicable à Saint-Barthélemy (v. annexe 3 du présent rapport et ci-dessus note 2). Cette ordonnance suppose l'élaboration par la CTSB d'un certain nombre de textes.

III. PHASE OPÉRATOIRE : DÉROULEMENT DE LA MISSION DU 19-26 SEPTEMBRE 2015

Durant la mission terrain, l'association a organisé un certain nombre de rencontres avec les représentants des principales institutions et organismes socioprofessionnels de l'île.

Les échanges ont été constructifs (en témoigne leur durée) et ont permis de partager les points de vue, d'attirer l'attention sur les dispositions du code local de l'environnement qui nous semblent perfectibles

Il est par ailleurs notable de constater que nos interlocuteurs ont témoigné d'une grande franchise sur la politique poursuivie actuellement à Saint-Barthélemy, et notamment l'aspect primordial de l'urbanisation et du développement touristique, qui sont en corrélation directe.

Interlocuteurs rencontrés

Lundi 21 septembre :
- M. Michel Magras, Sénateur et conseiller territorial (2^e vice-président de la CTSB);
- M. Thierry Aron, directeur de cabinet du Président de la CTSB ;

Barthélemy dans le domaine du droit pénal, le Premier ministre est tenu de prendre un décret tendant soit à l'approbation partielle ou totale, soit au refus d'approbation de ce projet ou de cette proposition d'acte. Le 2^o du même article 5 créait, en outre, une procédure spécifique de référé devant le Conseil d'État pour permettre d'enjoindre au Premier ministre de prendre un tel décret, le cas échéant sous astreinte. Le Conseil constitutionnel a censuré ces dispositions sur le fondement combiné de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de l'article 21 de la Constitution. Il a jugé "qu'en prévoyant que le Premier ministre est tenu de prendre dans un délai préfixé un décret d'approbation ou de refus d'approbation d'actes dans le domaine du droit pénal, le 1^o de l'article 5 de la loi organique méconnaît le principe de la séparation des pouvoirs et les dispositions de l'article 21 de la Constitution". Il a, en conséquence, censuré les dispositions de l'article 5 de la loi organique. L'article 6 prévoit que l'Etat peut habiliter, par décret en Conseil d'Etat et pour une durée maximale de trois ans, le conseil territorial de Saint-Barthélemy à adopter des actes afin de prévoir les conditions de gestion du régime général de sécurité sociale par un établissement situé dans son ressort géographique. Le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition au motif que le législateur organique avait méconnu l'étendue de sa compétence. Il a jugé "que les dispositions de l'article 6 attribuent au pouvoir réglementaire, sans encadrement, le soin de décider, par l'édition d'un décret en Conseil d'Etat, si la collectivité de Saint-Barthélemy est habilitée à participer à l'exercice des compétences de l'Etat dans le domaine de la sécurité sociale". Le Conseil constitutionnel a jugé les autres dispositions de la loi organique conformes à la Constitution.

⁴ Ord. n° 2015-1341 du 23 oct. 2015, et Décr. n° 2015-1342 du 23 oct. 2015, en vigueur le 1^{er} janv. 2016.

- Mardi 22 septembre : - M. Thierry Dutour, président de la Chambre économique multiprofessionnelle ;
- 4 gardes de la Réserve naturelle de St Barth (le directeur entrant en fonction seulement le 1^{er} octobre) à l'Agence territoriale de l'environnement
- M. Maxime Desouches, conseiller territorial ;
- Mercredi 23 septembre : - M. Benoît Chauvin, conseiller territorial, membre du Conseil exécutif président de la commission territoriale de l'Environnement, président du Conseil d'administration de l'Agence territoriale de l'environnement ;
- Madame Karine Miot, conseiller territorial, 3^e vice présidente de la CTSB, présidente de la commission territoriale de l'Urbanisme
- Jeudi 24 septembre : - Conférence publique/débat avec la population en présence de plusieurs conseillers territoriaux
- Vendredi 25 septembre : - Pierre-Marie Majorel, président du Conseil économique, social, culturel et environnemental et 4 membres de la commission énergie

Nous avons également rencontré de manière plus informelle les membres du bureau de l'association St Barth Essentiel, un marin pêcheur professionnel, et divers habitants de l'île.

IV. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT DE SAINT BARTHÉLEMY

A. Présentation matérielle

Il s'agit d'un document comportant 94 pages au 1^{er} septembre 2015. Le texte approuvé par délibération n°2009-050 CT du 12 juin 2009 (devenue exécutoire le 11 juillet 2009) a été modifié à de nombreuses occasions, dont 16 sont répertoriées in fine (les délibérations annulées par voie juridictionnelle ou abrogées ne sont ni signalées ni référencées, ce qui peut sembler regrettable).

Le code est organisé en 11 « Titres » (et non pas Livres : cela importe peu, sauf à considérer que les subdivisions subséquentes en chapitres, sections et sous-sections se voient ainsi réduites) d'inégale importance – certains ne comportant qu'un faible nombre d'articles, parfois un seul, et dont la succession ne semble pas répondre à une logique juridique certaine.

La numérotation des articles, « en continu », est classique. Elle ne comporte normalement pas de lettre indiquant la nature législative ou réglementaire des normes, puisque le CGCT précise que toutes ont valeur réglementaire et sont susceptibles à ce titre d'un recours en excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. Il n'y a donc pas lieu de les différencier par ajout d'une lettre.

Cette numérotation comporte une particularité : les articles portant sur des normes qui restent de la compétence de l'Etat (par exemple les sanctions pénales votées par le législateur – délits et crimes, ou qui sont la copie conforme de codes nationaux lorsque les dispositions sont reproduites en annexes, comme dans le code local de l'urbanisme – ce qui sera également le cas du décret sur les sanctions pénales du code de l'environnement) sont précédées des fameuses lettres L et R. C'est le cas par exemple des dispositions pénales introduites par l'ordonnance n°2014-470 du 7 mai 2014, codifiée par délibération n°2014-029 du 6 juin 2014.

B. Caractéristiques générales

Ce qui marque à la première lecture du code tient à un certain manque de cohérence et à quelques écarts au regard du droit constitutionnel ou du droit international applicables à Saint-Barthélemy.

Certaines parties sont par ailleurs particulièrement développées, sur des aspects qui ne paraissent pas indispensables à la Collectivité (24 articles consacrés à la procédure de création de nouvelles réserves naturelles), tandis que certains aspects sont traités en un seul article succinct.

Aucun article n'est consacré à la définition des principes généraux du droit de l'environnement, pourtant applicables à Saint-Barthélemy.

Le plan présente un défaut de cohésion : par exemple, les règles générales concernant la lutte contre les pollutions et les nuisances sont traitées en Titre 6, c'est-à-dire après certains types de pollutions et nuisances telles que le bruit (Titre 3), la pollution de l'air ou les déchets, domaines dans lesquels aucun lien n'est assuré avec le régime général des « installations à risques ». Autre exemple, la séparation dans le code des dispositions concernant la protection des espaces naturels (Titre 2) de celles concernant la protection de la faune et de la flore (Titre 9).

Aucune partie du code ne traite du problème de l'eau : si cela pourrait se comprendre du fait de l'absence de « ressource » (encore qu'un encadrement de l'utilisation des ressources pluviales semblerait bienvenu), cela se conçoit difficilement du point de vue de l'assainissement et du traitement des eaux usées.

Il est par ailleurs parfois regrettable que la Collectivité, jouissant d'une autonomie très importante, ait bien souvent choisie d'adopter des normes qui ne sont que la copie conforme du code national, voire y renvoie directement (art. 731-1, à propos des OGM), alors même que certaines dispositions sont parfois obsolètes ou résultent de la transposition du droit de l'Union européenne... inapplicable à Saint-Barthélemy.

C. Consistance du code de l'environnement de Saint-Barthélemy

Une analyse succincte des 11 titres du code est jointe au présent rapport, en annexe – sous forme de tableau.

V. LES INSUFFISANCES MATÉRIELLES DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT DE SAINT-BARTHÉLEMY

A. Insuffisances juridiques

Nous abordons ici les domaines dans lesquels le code de l'Environnement de Saint-Barthélemy présente des lacunes de nature à entraîner une mise en cause des responsabilités locales (administrative, civile voire pénale).

1°) La Charte de l'environnement

La Charte de l'environnement adoptée par le Congrès le 1^{er} mars 2005 fait partie du bloc de constitutionnalité. Elle est donc applicable aux PTOM. Toutes ses dispositions doivent y être directement mises en œuvre, y compris ses considérants⁵.

Toutefois, certaines de ses dispositions doivent être mises en œuvre "*dans les conditions définies par la loi*". C'est le cas dans le code national pour les articles 3 (principe de prévention), 4 (principe de réparation des dommages/responsabilité), et 7 (principe d'accès à l'information et principe de participation). Cela suppose l'adoption **effective** d'une disposition fixant tantôt les limites, tantôt les conditions de mise en œuvre de ces principes.

Pour ce qui concerne le code national, le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel sont venus à maintes reprises rappeler cette obligation : Le contentieux de la Charte de l'environnement s'est régulièrement développé depuis 2005. L'arrêt rendu par l'assemblée du contentieux du Conseil d'Etat le 12 juillet 2013 ajoute un élément à l'interprétation du contenu et de la portée de la Charte, occasion d'en rappeler les grandes étapes. Cet arrêt précise, et c'est une première, que le juge administratif peut vérifier la conformité à l'article 3 de la Charte de l'environnement d'un texte réglementaire pris pour l'application d'une loi: il appartient au juge administratif de vérifier si les mesures prises pour l'application d'une loi, lorsqu'elles ne se bornent pas à en tirer les conséquences nécessaires, ne méconnaissent pas le principe de prévention énoncé par cet article 3.

On peut ainsi résumer :

1°) la légalité des décisions administratives s'apprécie par rapport aux dispositions législatives prises pour assurer la mise en œuvre des principes énoncés par la Charte: arrêt du 19 juin 2006, *Association Eau et rivières de Bretagne* (articles visés: 1^{er}, 2 et 6)⁶ ;

2°) une disposition réglementaire ne peut intervenir que pour l'application de dispositions législatives, notamment parmi celles qui figurent dans le code de l'environnement, sous réserve qu'elles ne soient pas incompatibles avec les exigences de la Charte: arrêt du 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy* (article visé: 7)⁷;

3°) lorsque le pouvoir réglementaire se borne à faire application d'une disposition législative, celle-ci fait écran. S'il va plus loin, le juge administratif peut alors apprécier directement la conformité du texte réglementaire au regard de l'article 3 de la Charte (article visé: 3). L'arrêt du Conseil d'Etat du 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, constitue donc une nouvelle étape importante du contentieux de la Charte⁸. Pour ce qui concerne les collectivités d'outre-mer, une

⁵ CE, ass., 3 oct. 2008, *Cne d'Annecy*, req. n° 297931

⁶ CE 19 juin 2006, *Assoc. Eaux et rivières de Bretagne*, req. n° 282456: *AJDA* 2006. 1584, note Landais et Lénica ; *BDEI* 5/2006, p. 41, concl. Guyomar; *Envir. déc.* 2006, p. 10, obs. Fonbaustier.

⁷ CE, ass., 3 oct. 2008, *Cne d'Annecy*, req. n° 297931: *Dr. envir.* n° 162, oct. 2008, p. 19, concl. Aguila; *RJ envir.* 2009. 85, concl. Aguila, note Braud; *Envir.* 2008, Focus n° 66, obs. Février; *Envir.* 2008, n° 153, note Trouilly; *AJDA* 2008. 2166, note Geffray et Liéber ; *Dr. de l'aménagement* n° 2008-4, note Jégouzo; *JCP Adm.* 2008. 2279, note Billet; *Envir.* 2008, p. 15, obs. Fonbaustier; *RDI* n° 11, déc. 2008, note P.S.-C. ; *RFDA* 2008. 1158, note Janicot ; *RD publ.* 2009. 425, note Gros; *LPA* 2 déc. 2008, n° 241, p. 9, note Pissaloux; *Dr. envir.* n° 168, mai 2009, p. 21, obs. Shveda; *Constr.-Urb. nov.* 2008, n° 59, note Février; *Constr.-Urb. nov.* 2008, n° 165, note Godfrin; *RD rur. nov.* 2008, n° 220; *LPA* 18 mai 2009, p. 5, chron. Brenet et Claeys; *RDP* 2009. 450, note Carpentier; *RDP* 2009. 481, note Thibaud; *JCP* 11 févr. 2009, p. 42, note Mathieu; *JCP* 17 déc. 2008, p. 29, note Plessix; *Neptunus*, 1^{er} déc. 2008, p. 1, note Bourrel; *Procédures*, 1^{er} déc. 2008, p. 33, note Deygas; *Dr. adm.* 1^{er} nov. 2008, p. 44, note Melleray; *RLCT* 1^{er} nov. 2008, p. 48, note Roche; *RD rur.* 2009, *Étude* 14, par Lissouck; *Rev. europ. dr. envir.* 2/2009. 127, note Rubio; *DAUH* 2009, n° 105; *RJ envir.* 2009. 435, note Boyer.

⁸ CE, ass., 12 juill. 2013, *Féd. nat. de la pêche en France*, req. n° 344522: *AJDA* 2013. 1479, note Poupeau ; *AJDA* 2013. 1737, note Domino et Bretonneau ; *Envir.* 2013, n° 70, note Trouilly; *Dr. envir.* 2013. 387, note Foucher; *AJCT* 2013. 581, obs. Moliner-Dubost ; *RFDA* 2013. 1255, chron. Roblot-Troizier et Tusseau ; *ibid.* 2014. 97, concl. Cortot-Boucher ; *ibid.* 115, note Robbe .

décision du Conseil constitutionnel peut être relevée : celui-ci rappelle qu'il "*incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions*" (à propos de la Nouvelle-Calédonie : Décision n°2013-308 QPC du 26 avril 2013⁹). Dans la pratique, il faut en déduire que certaines autorités administratives ultramarines étant habilitées, par des lois organiques, à intervenir dans le domaine de la loi en matière environnementale, elles sont compétentes pour définir les conditions de mises en œuvre de la Charte pour les articles 3, 4, et 7. Cela vaut donc pour la Polynésie Française, la Nouvelle Calédonie, Saint-Barthélemy et Wallis et Futuna.

Or, malgré son Titre 1^{er}, intitulé « principes généraux », le code de l'Environnement de Saint-Barthélemy ne comporte aucun de ces principes. A peine le principe de conciliation, dégagé par le Conseil constitutionnel de l'article 6 de la Charte (donc d'origine prétorienne : Cons. Const. Décision n°2005-514 DC du 28 avr. 2005¹⁰) est-il évoqué au second alinéa de l'article 111-1.

Cela nous semble constituer une importante lacune, susceptible d'entraîner des recours contentieux (inopposabilité d'une norme invoquée devant le Conseil d'Etat, QPC devant le Conseil Constitutionnel).

2°) Les obligations internationales¹¹

La France a signé à ce jour un grand nombre de conventions internationales ou d'accords en rapport avec la protection de la nature ou la protection de l'environnement *lato sensu*. Certaines sont applicables à Saint-Barthélemy : toutes celles qui ne peuvent faire ou n'ont fait l'objet d'aucune « réserve ».

La recension exhaustive de ces conventions internationales, de portée mondiale ou même régionale, applicables à Saint-Barthélemy est un exercice particulièrement ardu. Elle est, en revanche, nécessaire et on peut s'étonner qu'elle n'ait jamais été réalisée. Nous nous limitons par conséquent, dans un premier temps, à identifier celles qui sont les plus connues et dont l'absence de mention dans le code pourrait, à court ou moyen terme, poser des problèmes.

En effet, selon une jurisprudence bien établie du Conseil d'Etat, les conventions produisent des effets différents selon leur contenu. Certaines de leurs dispositions créent seulement des obligations entre les Etats parties et ne produisent pas d'effets directs dans l'ordre juridique interne¹², d'autres au contraire produisent des effets directs en droit interne et peuvent être utilement invoquées devant le juge administratif¹³.

La CJUE a considéré quant à elle, à propos du principe d'information et de participation du public, les « renseignements pertinents » auxquels « le public doit pouvoir accéder dès le début de la procédure »¹⁴. Aucun dispositif du code de l'Environnement de Saint-Barthélemy ne permet cet accès.

Cela crée des niveaux de responsabilité potentielle différents pour la France ou pour la CTSTB.

⁹ décision de rejet

¹⁰ Cons. const. 28 avr. 2005, n° 2005-514 DC (loi relative au registre international français): *AJDA 2005. 975 ; LPA 19 juill. 2005, p. 3, note Schoettl; Envir. 2008, p. 15, obs. Fonbaustier.* — V. aussi Cans, Le principe de conciliation: vers un contrôle de la «durabilité»? *in Terres du droit, Mélanges Jégouzo, Dalloz 2009, p. 547 s.*

¹¹ Les auteurs du présent rapport n'étant pas qualifiés en droit international, les remarques importantes contenues dans ce paragraphe devront être validées par un internationaliste.

¹² V. à propos du § 4 de l'art. 6 de la Convention d'Aarhus, CE 24 janv. 2007, M. et Mme Ollivier, req. n°286666

¹³ V. à propos du même article de la même convention, en son § 2 : CE 6 juin 2007, Cne de Groslay, req. n°292942

¹⁴ V. à propos de la même convention : CJUE 15 janv. 2013, Krizan, aff. C-416/10.

Compte tenu de l'autonomie de la Collectivité, certaines dispositions internationales ayant été intégrées dans le code national de l'Environnement qui ne sont pas évoquées dans le code de Saint-Barthélemy peuvent fonder des recours contentieux potentiellement importants.

Nous semblent concernées, par exemple :

a) Convention d'Aarhus (Danemark, 25 juin 1998)

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes). — Cette convention, publiée par Décr. n° 2002-1187 du 12 sept. 2002 (JO 21 sept.), est entrée en vigueur le 6 octobre 2002.

Parmi les collectivités territoriales d'outre-mer, seules la Nouvelle Calédonie, la Polynésie Française et Wallis et Futuna font l'objet d'une réserve d'application. **La convention s'applique donc à Saint-Barthélemy.**

Pour que la Convention d'Aarhus soit mise en œuvre à Saint-Barthélemy, son code de l'Environnement devrait s'enrichir de la définition des principes portés par cette convention : accès à l'information, procédures de participation aux processus décisionnels et accès à la justice en matière d'environnement. Ces principes devront également être déclinés par des procédures (voilà un exemple dans lequel les difficultés rencontrées au plan national ont conduit à parfaire le droit positif, et le code de Saint-Barthélemy pourrait utilement s'inspirer des dispositions du Livre 1^{er}).

b) Convention de Washington (ou Cites, 3 mars 1973)

La Convention sur le **commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction**, connue par son sigle CITES, est un accord international entre États. Elle a pour but de veiller à ce que le commerce international des spécimens d'animaux et de plantes sauvages ne menace pas la survie des espèces auxquelles ils appartiennent. Elle est entrée en vigueur, pour l'Union européenne en tant que Partie à la Convention et indépendamment de chacun des États Parties, le 8 juillet 2015 (V. Avis, JOUE n° L 189 du 17 juill. 2015). Ratifiée par la France le 11 mai 1978, elle est, depuis l'ordonnance n° 2008-527 du 5 juin 2008 (JO 6 juin), également applicable en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna.

Ce traité soumet à des conditions plus ou moins strictes l'importation et l'exportation de spécimens appartenant aux espèces inscrites dans ses annexes.

Le commerce international des spécimens de l'annexe I (espèces les plus menacées) est interdit, sauf dérogations spécifiques portant notamment sur les animaux issus d'élevages agréés, sur les plantes reproduites en pépinières enregistrées et sur les spécimens dits «pré-Convention», c'est-à-dire acquis avant que la CITES ne devienne applicable pour la première fois à l'espèce considérée.

Le commerce des spécimens de l'annexe II (espèces non menacées d'extinction mais qui risqueraient de le devenir si leur commerce international n'était pas réglementé) est autorisé sous certaines conditions et strictement encadré : les importations, exportations et réexportations, à but commercial ou pas, sont régulées au moyen de permis et de certificats délivrés par les autorités nationales et contrôlés en douanes. Ces documents sont délivrés sur preuve de la légalité des spécimens et sur avis scientifique que leur mode d'obtention n'est pas préjudiciable à l'espèce considérée. 96 % des espèces inscrites à la CITES figurent à l'annexe II.

Le commerce des spécimens de l'annexe III (espèces qu'un État protège sur son territoire et pour lesquelles il demande l'assistance de la communauté internationale pour contrôler ses exportations) n'est autorisé que si le pays exportateur a délivré un permis attestant de leur origine licite. L'article L. 412-1 du code national de l'Environnement fixe un régime d'autorisation. Il est ainsi rédigé : « *La production, la détention, la cession à titre gratuit ou onéreux, l'utilisation, le transport, l'introduction quelle qu'en soit l'origine, l'importation sous tous régimes douaniers, l'exportation, la réexportation de tout ou partie d'animaux d'espèces non domestiques et de leurs produits ainsi que des végétaux d'espèces non cultivées et de leurs semences ou parties de plantes, dont la liste est fixée par arrêtés conjoints du ministre chargé de l'environnement et, en tant que de besoin, du ou des ministres compétents, s'ils en font la demande, doivent faire l'objet d'une autorisation délivrée dans les conditions et selon les modalités fixées par un décret en Conseil d'État.* ».

On ne trouve pas de disposition équivalente dans le code de l'Environnement de Saint-Barthélemy.

c) Autres conventions internationales applicables à Saint-Barthélemy et actuellement absentes de son code de l'Environnement (pêle-mêle et sans hiérarchie)

- *Convention sur la diversité biologique (Rio de Janeiro le 22 mai 1992)*: signée par la France le 13 juin 1992, cette convention est entrée en vigueur le 29 décembre 1993. Il en est de même du protocole de Nagoya ;
- *Convention du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau ou comme habitats de la sauvagine. Convention de RAMSAR (Iran)*, entrée en vigueur en 1975, ratifiée France 1^{er} déc 1986 ;
- *Convention de l'Unesco du 16 novembre 1972 pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel* ;
- *Convention de Bonn (23 juin 1979) sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage* transposée dans le droit interne français par le décret de publication n° 90-962 du 23 octobre 1990. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1990. La convention de Bonn porte également sur la conservation des espèces migratrices. C'est notamment l'Outre-Mer qui fait l'objet de protections spécifiques, en raison de sa situation géographique.
- *Convention sur le droit de la mer, Montego bay (10 décembre 1982)* ;
- *Convention internationale du 2 décembre 1946 pour la réglementation de la chasse à la baleine* ;
- *Convention Baleinière Internationale (Washington, 3 décembre 1948)*. La convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine a été signée à Washington le 2 décembre 1946 ;
- *Convention de Bâle sur le transfert et l'élimination des déchets dangereux* : la convention de Bâle fixe des règles visant à contrôler, au niveau international, les mouvements transfrontières et l'élimination des déchets dangereux pour la santé humaine et l'environnement ;
- *Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (New York, 9 mai 1992)* signée par la France le 13 juin 1992 ;
- *Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (Vienne, 22 mars 1985)* ;
- etc.

d) Droit international régional

Convention de Carthagène des Indes (Colombie) du 24 mars 1983 portant sur la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes et ses trois protocoles :

1. le Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre les déversements d'hydrocarbures dans la région des Caraïbes (Carthagène des Indes, 24 mars 1983),
2. le Protocole relatif à la pollution due à des sources et activités terrestres (Aruba, 6 août 1999)

3. et le Protocole relatif aux zones et à la vie sauvage spécialement protégées dit Protocole SPAW (Kingston, 18 janvier 1990)

Lucile Stahl résume ainsi la situation pour ce qui concerne le droit international de portée régionale : « Dans les faits, il existe pour l'heure dans la région des Caraïbes un seul traité international relatif à l'environnement : la Convention de Carthagène des Indes (Colombie) du 24 mars 1983 portant sur la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes. Elle fut élaborée dans le cadre du Programme pour l'environnement des Caraïbes mis en place en 1981 afin de promouvoir la coopération régionale pour la protection et le développement de l'environnement marin. La Convention et le Programme sont administrés par une structure permanente : l'Unité de coordination régionale située à Kingston (Jamaïque).

La Convention de Carthagène a été complétée par trois protocoles auxquels la France est partie : le Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre les déversements d'hydrocarbures dans la région des Caraïbes (Carthagène des Indes, 24 mars 1983), le Protocole relatif à la pollution due à des sources et activités terrestres (Aruba, 6 août 1999) et enfin, celui qui nous concerne plus directement, le Protocole relatif aux zones et à la vie sauvage spécialement protégées dit Protocole SPAW (Kingston, 18 janvier 1990) ».

B. Insuffisances thématiques

Nous ne faisons qu'évoquer ici les domaines thématiques absents du code de l'Environnement de Saint-Barthélemy alors que l'encadrement juridique auquel ces domaines pourraient être soumis existe.

A notre sens, au moins deux grandes thématiques devraient être impérativement traitées par ce code :

- *le Droit de l'eau (gestion de la ressource en eau, assainissement) ;*
- *le Statut des AAPE.*

C. Insuffisances techniques

Nous envisageons ici les domaines qui, sans être totalement absents du code, ne se voient offrir qu'un encadrement minimal, le plus souvent sans portée normative. Ces domaines n'ont pas été prospectés lors de notre visite. A ces insuffisances, s'ajoutent des problèmes techniques engendrés par l'éparpillement dans le code de dispositions qui devraient, dans un souci de clarté, être regroupées par thème.

1°) Encadrement juridique minimal

- **Produits chimiques, lutte contre les moustiques, épandages** : Le Chapitre 1^{er} du titre 7 du code local relatifs aux produits chimiques, biocides et OGM est intitulé « Dispositions générales et contrôle des produits chimiques ». En réalité, ce chapitre (qui ne contient qu'un seul article : 711-1) ne traite absolument pas du contrôle des produits chimiques. Il se contente de définir le champ d'application d'une réglementation, mais ne prévoit aucun contrôle.

- **Introduction d'espèces exogènes, commerce d'espèces animales et végétales** (v. ci-dessus : convention de Washington et Convention de Bonn) ;

- **Surveillance de la qualité de l'air** ;

- **OGM** : Comme évoqué précédemment, l'article 731-1 du code local de l'Environnement renvoie aux dispositions du code national de l'Environnement s'agissant de la réglementation des OGM, alors que, d'une part, ces dernières sont en bonne partie le résultat de la transposition du droit de l'Union européenne inapplicable à Saint-Barthélemy et que, d'autre part la législation française se réfère aux ICPE tandis que le code de l'environnement local adopte une organisation différente par les « installations à risque », qui n'y est pas assimilable.

On notera que, d'une manière identique, l'article 721-1 du code local de l'Environnement renvoie aux dispositions du code national s'agissant de la mise sur le marché et du contrôle des substances actives biocides.

- **Energies renouvelables** : Le titre 11 du code local de l'Environnement relatif aux énergies renouvelables est constitué d'un seul article de quelques lignes, relatif à l'installation de chauffe-eau solaires thermiques dans les constructions neuves. Dans ces conditions, on peut légitimement penser que l'aspect « énergies renouvelables » n'est pas suffisamment traité dans ce code, alors même qu'il s'agit d'une question essentielle.

- **Conservatoire du Littoral** (v. code local 131-1) :

○ Fondement juridique actuel de la coopération avec le CELRL : délibération 2008-009 du 12 février 2008 (http://www.comstbarth.fr/iso_album/jo_2.pdf) de la Collectivité qui confie au CELRL des missions d'expertise. Cette délibération a failli être abrogée l'an passé, mais elle a été âprement défendue par le sénateur Michel Magras. Cette délibération mériterait toutefois d'être revue. Elle prévoit par exemple que la CSTB "adhère au CELRL", alors que celui-ci n'est pas une association.

○ Comparaison avec Saint-Martin : dans son code de l'Urbanisme, le droit de préemption est délégué au CELRL. Il n'y a pas d'équivalent dans le code de l'Environnement de Saint-Barthélemy ; mais compte tenu du prix du foncier, il n'est pas certain que le CELRL puisse mener une politique d'acquisition.

Nous n'avons pas eu accès officiellement aux évolutions, patentes en ce domaine.

- *Etc.*

2°) Eparpillement de certaines dispositions

L'exemple le plus frappant d'un éparpillement des normes est celui des déchets : ils font l'objet d'un Titre 5 consacré à leur réglementation. Mais, parallèlement :

- les sanctions pénales sont traitées dans le Titre 1 relatif aux « principes généraux » ;
- l'agrément de certaines installations de déchets figure dans le Titre 6 consacré aux « Installations à risques ».

Cet éparpillement nuit à la compréhension des dispositions applicables dans la mesure où le Titre 5 relatif aux déchets reste muet sur ces aspects (il pourrait à tout le moins comporter une référence de renvoi aux sanctions pénales traitées dans une partie distincte du code).

Un autre exemple illustre bien les problèmes que peut poser un tel éparpillement : les activités bruyantes, qui font l'objet du chapitre 2 (articles 321-1 et s.) du Titre 3 relatif à la prévention des nuisances sonores. La partie de ce titre consacré aux dispositions pénales indique : « à compléter après validation de l'acte », laissant à penser qu'à l'heure actuelle il n'existe pas de dispositions pénales applicables. Or, ce n'est pas le cas puisque des dispositions pénales existent, mais figurent dans le Titre 1 relatif aux principes généraux (article L. 142-1 et s.).

Chantal Cans et Thierry Touret
30 novembre 2015