

L'ACTIVITE LEGISLATIVE ENVIRONNEMENTALE DES ANNEES 2006 ET 2007

João Pereira REIS et Rui Ribeiro LIMA - Avocats

Au cours des années 2006 et 2007, il y a eu une intense activité législative en matière environnementale au Portugal. Cette intensité revêt deux aspects : on ne trouve pas seulement un nombre élevé de propositions législatives, tout comme dans la discipline juridique où le contenu a été d'une remarquable importance. Il faut également reconnaître le mérite du législateur portugais dans la mise en place d'instruments normatifs importants et dans la réglementation des biens juridiques environnementaux, il est certain que l'impulsion législative est due en grande partie, à la nécessité de transposer les directives communautaires antérieurement émises.

Dans cette chronique, nous allons tenter de présenter, en respectant un ordre chronologique, les textes les plus révélateurs qui ont été publiés au cours des années 2006 et 2007, en complétant cette liste par un résumé des contenus importants.

Ainsi, commençons avec l'année 2006 :

Décret-loi n° 71/2006 du 24 mai – Création du Fond Portugais de Carbone

Ce texte conduit à la création du Fond Portugais de Carbone d'une valeur de six milliards d'euros. Il s'agit d'un instrument financier opérationnel destiné à financer des mesures qui facilitent l'accomplissement des engagements de l'Etat portugais dans le domaine du protocole de Kyoto visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Dans ce sens, le fond développe son activité à travers l'obtention de crédits d'émission de gaz à effet de serre, par un investissement direct dans les mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto notamment les autorisations d'émissions, les projets d'implémentation conjointe ou les projets de mécanisme de développement propre, et par son soutien à des projets, dans les domaines de la captation et de la séquestration écologiques de CO₂ et des énergies renouvelables qui conduisent à une réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le 9 novembre 2006, a été publiée la circulaire n°1202/2006, qui approuve le Règlement de Gestion du Fond Portugais de Carbone, contenant les normes spécifiques à son fonctionnement.

Loi n° 19/2006, du 12 juin – Accès à l'information en matière d'environnement

Cette loi transpose dans l'ordre juridique interne la directive n° 2003/4/CE du 28 janvier du Parlement européen et du Conseil, relative à l'accès à l'information détenue par les autorités publiques ou en leur nom en matière d'environnement.

Ce texte a constitué une loi spéciale par rapport à la loi n° 46/2007, du 24 août, qui régit l'accès aux documents de l'administration publique.

Cette législation prétend suivre trois objectifs :

- garantir les droits d'accès à l'information détenue par les autorités publiques ou en leur nom en matière d'environnement
- assurer que l'information sur l'environnement soit diffusée et disponible au public
- promouvoir l'accès à l'information à travers l'utilisation de technologies télématiques et électroniques

Les autorités publiques comprennent le gouvernement, ou les autres organes de l'administration publique centrale, régionale ou locale, ou bien les organes gouvernementaux propres aux Régions autonomes (Açores et Madère), incluant les organes consultatifs. Sont également visées toutes les personnes physiques ou morales qui participent à l'administration indirecte des entités déjà référencées, et qui ont des attributions, des compétences, exercent une fonction administrative publique ou rendent un service public en relation avec l'environnement, notamment les institutions publiques, les associations publiques, les entreprises publiques, les entités publiques et les entreprises participantes, comme les entreprises concessionnaires.

Enfin, la loi fait en sorte que les autorités publiques soient obligées de mettre à la disposition des requérants les informations sur l'environnement sans qu'il y ait besoin de justifier d'un intérêt.

Décret loi n° 146/2006, du 31 juillet – Evaluation et gestion des risques environnementaux

Ce décret-loi transpose dans l'ordre juridique portugais la directive n° 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin, relative à l'évaluation des risques environnementaux, c'est à dire les risques générés par les activités humaines, incluant les risques produits par l'utilisation des grandes infrastructures de transport routier, ferroviaire et aérien et des installations industrielles (alinéa q de l'article 3).

Cette loi met en place l'élaboration de « cartes stratégiques des risques » et l'adoption des « plans d'action », ces derniers sont destinés à réduire et à prévenir les risques environnementaux dans le domaine des niveaux d'exposition qui seraient préjudiciables à la santé humaine (article 1).

Les cartes stratégiques consistent en une compilation de données sur la situation de risques existants ou prévus, sous la forme d'indicateur de risque, cumulant le dépassement de quelque valeur limite en vigueur, le nombre estimé de personnes affectées et d'habitations exposées dont la valeur est déterminée par un indicateur de risque dans des zones visées (article 7).

D'autre part, les plans d'action identifient les mesures à adopter prioritairement quand sont systématiquement détectés, sur la base des cartes stratégiques de risque, les zones et les lieux sensibles où les indicateurs de risque environnementaux dépassent les valeurs limites fixées par le Règlement Général de Risque (article 8).

Les municipalités sont responsables de l'élaboration, de l'adoption et des modifications des cartes stratégiques de risque et des plans d'action pour les agglomérations urbaines.

L'élaboration de cartes stratégiques de risques et de plans d'action concernant les infrastructures de transport routier, ferroviaire et aérien, incombe aux gestionnaires ou concessionnaires (alinéa b du n° 1 de l'article 4). Elle sont envoyées à l'Agence Portugaise de l'Environnement en vue d'être adoptées.

L'obligation de communication des données fournies par les cartes stratégiques de risque et les résumés des plans d'actions de l'Agence Portugaise de l'Environnement à la Commission européenne, est inscrite dans la loi selon les termes de l'article 15.

Loi n° 50/2006 du 29 aout – Loi cadre des infractions administratives environnementales

Ce texte crée une première forme de responsabilité pour dommage environnemental, centré au Portugal sur l'atteinte à l'ordre social. Cette loi ne correspond pas encore à la transposition de la directive n° 2004/35/CE du Conseil du Parlement européen et du Conseil du 21 avril relative à la responsabilité civile environnementale.

Le texte instaure un régime juridique unique et intégré pour les infractions administratives environnementales, définies comme les « faits illicite et qualifiables juridiquement correspondant à la violation des dispositions légales et réglementaires relatives à l'environnement qui consacrent les droits et imposent des devoirs sanctionnés dans leur non-respect par une amende » (n° 2 de l'article 1).

Il en ressort que les amendes peuvent être appliquées aux personnes physiques, comme aux personnes morales, indépendamment d'être ou non régulièrement constituées. Les amendes sont aussi applicables aux sociétés et associations sans personnalité juridique (article 8).

Dans le cas de l'engagement de la responsabilité pour des activités qui seraient pratiquées au nom ou pour le compte d'une personne morale, les titulaires des organes des personnes morales visées, comme les responsables de la direction et du contrôle des aires d'activités où ont été commises les infractions, il est pris en compte, également, la responsabilité délictuelle bien qu'elle soit atténuée (n°3 de l'article 8).

Décret loi n° 178/2006 du 5 septembre – Régime général de gestion des résidus

Il s'agit d'un texte législatif important, publié dans une période d'analyse, qui instaure le régime général de gestion des résidus. C'est à travers ce décret-loi que fut transposé la directive n° 2006/12/CE du Parlement et du Conseil du 5 avril.

Cette loi identifie dans un premier temps ce qu'elle entend par « gestion des rési-

du », est ainsi visé dans le texte : « opérations de récolte, de transport, de stockage, de triage, de traitement, de valorisation ou d'élimination des résidus, comme les opérations de décontamination des sols et l'organisation de locaux de dépôts à la suite de la fermeture d'une installation » (article 2).

Au delà du principe d'autosuffisance, qui signifie que les opérations de gestion des résidus se déroulent de préférence sur le territoire national, un des principes les plus importants qui est institué par le texte en cause est le principe de la responsabilité pour la gestion, lequel détermine que la gestion des résidus est de la responsabilité du producteur respectif, c'est en l'espèce une concrétisation du principe pollueur payeur (article 5).

Le régime général de gestion des résidus prévoit, d'une part, l'élaboration du plan national de gestion des résidus, qui fixe les orientations stratégiques au niveau national de la politique de gestion des résidus et les règles d'orientation de cette activité à définir dans des plans spéciaux de gestion des résidus, ces plans sont à la charge du producteur (article 14)

D'autre part, sont prévus des plans multi-municipaux, intercommunaux et municipaux d'action, qui définissent la stratégie de gestion des résidus urbains, ainsi que les actions à développer par les entités responsables de ces plans (article 16)

Toutes les activités définies au sens de la gestion des résidus, précédemment examinées, sont sujettes à autorisation. Dans quelques cas seulement, la loi dispense d'autorisation ou, par défaut, oblige à une déclaration à l'autorité compétente en matière d'autorisation.

Une des nouveautés introduites par le texte a été le « Système intégré de registre électronique des résidus » (désignés par le sigle SIRER). Il s'agit d'une application informatique qui regroupe toutes les informations relatives aux résidus produits et importés sur le territoire national, et les informations relatives aux entités qui opèrent dans ce secteur. Le fonctionnement de ce système a été règlementé par la circulaire n°1408/2006 du 18 décembre.

Afin de garantir la fiabilité, ainsi que l'uniformité de ce système intégré, il est inscrit dans la loi l'obligation d'enregistrer les producteurs et les opérateurs de gestion des résidus auprès des entités responsables du système de gestion des résidus.

En guise de conclusion, il ressort que la prise de mesures préventives émises par le gouvernement en cas d'urgence pour la santé publique ou pour l'environnement, peuvent constituer en partie une suspension de quelques opérations de gestion des résidus.

Quand à l'année 2007, elle a mis en avant les textes suivants.

Décret-loi n° 9/2007 du 17 janvier – Règlement général des bruits

Au cours de l'année 2007, a été publié le nouveau règlement général sur le bruit, révoquant le décret loi n°292/2000 du 14 novembre antérieurement en vigueur.

Selon l'article 2, le domaine règlementé est composé des activités à bruit permanent ou temporaire et des autres activités susceptibles de causer des perturbations, comme :

- la construction, la restauration, l'agrandissement, la modification ou la conservation d'édifice
- les œuvres de construction civile
- l'installation d'établissements industriels
- les équipements à utilisation extérieur
- les infrastructures de transport, véhicules et fret
- les spectacles, les divertissements, les manifestations sportives, les fêtes et les marchés
- les systèmes sonores d'alarme

En plus de cette définition, la loi détermine également l'élaboration de carte de bruit, par les chambres municipales, dans le but d'appuyer la dynamique des plans directeur municipaux et des plans d'urbanisation, dans ces cartes de bruit se retrouvent décrits les bruits environnementaux extérieurs (article 7)

Il faut ajouter à ces cartes, les plans municipaux de réductions du bruit qui cumulent des mesures progressives, considérées prioritaires pour les zones sensibles ou moyennement exposées au bruit environnemental extérieur qui excède 5 dB, valeur limite fixée par le texte (article 8)

La loi instaure également des pré-requis pour les activités émettrices de bruit à caractère permanent et pose des limites pour l'exercice des activités bruyantes à caractère temporaires, puisqu'elles sont en régies par la loi de la même manière qu'elle prévoit la possibilité de donner une autorisation spéciale de bruit en situation exceptionnelle et légalement installée (article 15)

Décret-loi n° 226-A/2007 du 31 mai - Régime d'utilisation des ressources hydriques

Le décret-loi n° 226-A/2007 vient réglementer la loi sur l'eau (loi n° 58/2005 du 29 décembre), établissant le régime d'utilisation des ressources hydriques.

En premier lieu, le texte instaure, dans la lignée de la loi de l'eau, trois documents régissant l'utilisation des ressources hydriques qui sont l'autorisation, le permis et la concession (article 1)

En second lieu, une procédure d'information a été mise en place prévoyant la possibilité d'utiliser les ressources hydriques dans le cas où l'intéressé demande une autorisation à l'autorité compétente et émettrice de l'autorisation, à partir du moment où la demande est présentée dans le délai d'un an à compter de la date de notification de l'information prévue (article 11).

La loi détaille précisément les diverses formes d'utilisation des ressources hydriques et la correspondance avec chaque titre.

On retrouve aussi les vicissitudes auxquelles sont sujets les titres d'utilisation, réglementant sa transmission, sa transaction, la cession temporaire, la révision, l'altération, la cessation, la révocation, la caducité, la fin et la réversion.

Il est ensuite créé une institution : le système national d'information des titres de l'utilisation des ressources hydriques qui organise un inventaire actualisé des titres d'utilisations et de leurs caractéristiques. Pour mettre en œuvre ce système d'information, la loi institue l'obligation de s'enregistrer auprès des entités autorisées, dans le domaine de leurs compétences d'autorisation et de contrôle (article 9).

Décret-loi n° 232/2007 du 15 juin – Évaluation environnementale stratégique

Enfin, le décret loi n° 232/2007 met en place ce qui est communément appelé l'évaluation environnementale stratégique, qui consiste à évaluer les effets de plans et de programmes environnementaux déterminés. Ce décret-loi transpose dans l'ordre juridique portugais la directive n° 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin et la directive n° 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai.

L'objectif de cette loi est d'assurer, à travers une procédure d'information et de participation du public et des entités responsables en matière environnementales que les conséquences environnementales d'un plan déterminé ou d'un programme rédigé ou adopté par les pouvoirs publics sont précisément identifiées et évaluées au cours de sa phase d'élaboration et avant son adoption.

Dans ce but le texte décrit le contenu de cette évaluation environnementale et la nécessité d'élaborer un rapport environnemental contenant, une description et l'état des éventuels effets significatifs sur l'environnement résultant de l'application des plans et programmes, leurs alternatives raisonnables qui prennent en compte les objectifs et le domaine d'application territorial respectifs.

Il faut remarquer que, dans le domaine de l'évaluation de plan et programmes, sont produits des éléments qui permettent d'être utilisés dans le domaine de l'étude d'impact environnemental pour des projets qui s'insèrent dans ces mêmes plans et programmes et qui ne sont pas abandonnés. Il est prévu une obligation de prise en compte du résultat de l'évaluation environnementale d'un plan ou programme dans la décision finale d'une procédure d'évaluation d'impact environnemental relative à un projet institué dans le cadre des dits projets ou programme.

Organisation du territoire et des constructions

Il faut encore faire une petite référence aux modifications législatives enregistrées en 2007, sur des textes relatifs à l'organisation du territoire et de l'urbanisation et des constructions, en vertu de l'influence de ces matières sur le domaine environnementale.

En effet, le décret-loi n° 316/2007 du 19 septembre procède à une modification profonde du contenu du régime juridique des instruments de gestion territoriale (décret-loi n° 380/99 du 22 septembre), ayant pour principal objectif la simplification et l'efficacité des procédures d'élaboration, de modification et de révision des plans d'organisation du territoire au niveau municipal. Il agit également sur le régime juridique de l'évaluation environnementale des plans et programmes, en accord avec le décret-loi n° 232/2007 du 15 juillet (déjà examiné), de manière à incorporer les procédures d'élaboration, de participation du public et d'approbation des instruments de gestion territoriale, ainsi que l'analyse systématique de leur impact environnemental.

De plus des effets sont à noter dans la gestion des sols urbains et des biens qui y sont incorporés, signalés et modifiés, substantiels ou non, organisée par le décret-loi n°555/99 du 19 décembre (régime juridique de l'urbanisation et de la construction), et suivant la loi n°60/2007 du 4 septembre. Dans ce domaine, l'objectif principal de la réforme a été de simplifier les procédures, comprenant maintenant un mécanisme de communication prévu au sujet des opérations d'urbanismes pour réduire leur complexité.

Dans cette liste des textes législatifs examinés, il faut constater que les années 2006 et 2007 ont vu l'adoption de textes importants en matière environnementale, ou qui ont eu des conséquences sur ce domaine. Encore faut-il applaudir, et remarquer que ces textes s'insèrent encore dans une logique de réglementation du « command and control » sans créer les cadres nécessaires pour une responsabilisation environnementale. Il faut noter que malgré les efforts, dans ce sens, en vue de discipliner les comportements, la vérité est que les déficiences du contrôle de l'exécution des principes et des normes instituées par les divers textes, s'accompagne dans de nombreux cas de difficultés d'interprétation de ces mêmes textes, mettant en évidence que les biens juridiques environnementaux ne sont pas tous suffisamment protégés. Ainsi il faut constater, évidemment, les accidents existants et pesants sur l'environnement.

Le Portugal doit ainsi avancer afin d'accroître la définition des cadres juridiques de la responsabilisation.