

- **Dubeux, Bruno** - Ancien procureur général de l'État de Rio de Janeiro et avocat. Master en politique et processus publics de la Faculté de Droit de Campos - RJ
- **Mascarenhas, Rodrigo Tostes de Alencar** – Procureur de l'État de Rio de Janeiro et avocat. Master en droit constitutionnel de la PUC-RJ et doctorat en droit public de l'Université de Coimbra. Professeur du programme d'études supérieures en droit de l'environnement à la PUC-RJ et du programme d'études supérieures en droit de l'Université Estácio de Sá.

DROIT DE L'ENVIRONNEMENT BRÉSILIEN

1°) Dans votre système juridique national, de quel(s) niveau(x) normatif(s) relève la norme environnementale (règlement, loi, constitution, autres) ?

Une réponse rapide serait que, au Brésil, il y a des normes environnementales à tous les niveaux.

D'abord, la Constitution brésilienne, de 1988 (ou « Constitution Fédérale »), a été une des premières au monde à avoir un chapitre dédié aux droits de l'environnement (chapitre VI du Titre VIII).

Si nous parlons des lois, il faut rappeler que le Brésil est une fédération et la Constitution Fédérale¹ accorde des compétences législatives à L'Union ("a União"), aux états, mais aussi aux villes ("municípios").

En règle générale, les questions les plus importantes (droit civil, commercial, du travail) relèvent de la compétence exclusive de L'Union. Cependant, en matière de droit de l'environnement, le partage des compétences est fait de forme concurrente ; ça signifie que l'Union peut adopter des normes générales (qui ne doivent pas remplir tout l'espace normatif disponible et doivent donc laisser des espaces aux états)² en la matière, les états peuvent les compléter et les villes le peuvent également.

¹ Chaque Etat, comme L'Etat de Rio de Janeiro, a aussi sa Constitution.

² Art. 24 (de la Constitution Fédérale). Il appartient à l'Union, aux Etats et au District fédéral de légiférer concurremment sur :

1- le Droit fiscal, financier, pénitentiaire, économique et de l'urbanisme;

(...)

V - la production et la consommation ;

VI- les forêts, la chasse, la pêche, la faune, la conservation de la nature, la défense du sol et des ressources naturelles, la protection de l'environnement et le contrôle de la pollution ;

VII - la protection du patrimoine historique, culturel, artistique, touristique

VIII - la responsabilité pour les préjudices portés à l'environnement, aux consommateurs, aux biens et droits de valeur artistique, esthétique, historique, touristique ou liée aux paysages ;

(...)

§ 1o. Dans le domaine de la législation concurrente, la compétence de l'Union se limite à édicter les normes générales.

§ 2o. La compétence de l'Union pour légiférer sur les normes générales n'exclut pas la compétence supplétive des Etats.

§3o. En l'absence d'une loi fédérale sur les normes générales, les Etats exercent la compétence législative pleine dans le respect de leurs particularités.

§4o. Lorsque survient une loi fédérale sur les normes générales celle-ci suspend l'effet de la loi subfédérale en ce qui lui est contraire.

Ainsi, il y a d'importantes lois générales fédérales en la matière, mais chaque état (et parfois aussi les villes) a des lois importantes, surtout en matière de système des licences.

Toutefois, il y a également de l'espace pour des normes réglementaires, principalement du puissant Conseil National de L'Environnement ("CONAMA"), créé en 1981, qui a une très importante activité normative, même si une partie des ses normes ne respecte pas les limites imposées, par la Constitution, aux pouvoirs normatifs fédéraux dans la matière (surtout l'article 24 § 1o déjà reproduit).

Dans les Constitutions de tous les états il y a aussi des normes environnementales. La Constitution de Rio, par exemple a une disposition (article 263) qui destine à la protection de l'environnement une partie des recettes (royalties) que l'état reçoit de l'exploration pétrolière sur ses côtes.

Il y a aussi, comme on l'a dit, des lois importantes au niveau des états, mais aussi, des normes réglementaires, soit des Conseils créés à l'image du CONAMA comme des agences administratives étatiques qui ont des compétences en la matière.

Il y a aussi quelques normes environnementales au niveau des villes, surtout dans les grandes villes comme Rio de Janeiro et São Paulo

2°) Avez-vous constaté, dans votre pays, une tendance à la fondamentalisation de la norme environnementale (édictee à un niveau de plus en plus haut dans la hiérarchie des normes) ? Dresser la liste (en en déployant le contenu) des normes environnementales constitutionnellement consacrées.

Il n'y a pas de tendance actuelle à la fondamentalisation de la norme environnementale. Il y a au Brésil, aujourd'hui, une résistance d'une partie du secteur agricole à de nouvelles normes environnementales et même une tentative d'assouplir quelques normes actuelles. Il est donc difficile d'approuver de nouvelles lois en la matière et très difficile d'approuver de nouvelles normes constitutionnelles sur l'environnement³. De toute façon, comme on l'a dit auparavant, la Constitution Brésilienne a un chapitre dédié aux droits de l'environnement (chapitre VI du Titre VIII), qu'on reproduit ici :

Art. 225. Chacun a droit à un environnement écologiquement équilibré, c'est un bien à l'usage commun du peuple et essentiel à une saine qualité de vie ; le devoir de le défendre et de le préserver au bénéfice des générations présentes et futures incombe aux pouvoirs publics et à la collectivité.

§ 1. Pour assurer le caractère effectif de ce droit, il appartient aux pouvoirs publics :

I - de préserver et de restaurer les processus écologiques essentiels et de pourvoir à une gestion écologique des espaces et des écosystèmes ;

³ Une exception est une disposition (art. 225 VIII) qui a été introduite par l'Amendement Constitutionnel n. 132, de 20.12.2023 sur la réforme de la Fiscalité Nationale.

II - de préserver la diversité et l'intégrité du patrimoine génétique du pays et de surveiller les entités qui se consacrent à la recherche et à la manipulation du matériel génétique ;

III - de définir, dans toutes les Unités de la Fédération, les espaces territoriaux et leurs éléments constitutifs qui doivent être spécialement protégés, leur modification ou suppression ne pouvant être autorisée que par la loi ; toute utilisation menaçant les caractéristiques pour lesquelles ces espaces ont été déclarés zone protégée est interdite ;

IV - d'exiger, selon les formes de la loi, pour toute installation de chantier ou d'activité pouvant entraîner une dégradation significative de l'environnement, une étude préalable sur les incidences écologiques, et qui soit publiée ;

V - de contrôler la production, la commercialisation et l'emploi de techniques, de méthodes ou de substances qui comportent un risque pour la vie, la qualité de la vie et l'environnement ;

VI - de promouvoir l'éducation écologique à tous les niveaux d'enseignement et la prise de conscience du public en ce qui concerne la préservation de l'environnement ;

VII - de protéger la faune et la flore ; sont interdites, selon les formes de la loi, les pratiques qui mettent en danger leur fonction écologique, provoquent l'extinction d'espèces ou soumettent les animaux à des traitements cruels.

VIII – de maintenir un régime fiscal favorable aux biocarburants et à l'hydrogène à faible teneur en carbone, sous la forme d'une loi complémentaire, afin d'assurer qu'ils soient moins taxés que les carburants fossiles, capable de garantir un différentiel de compétitivité par rapport à ces derniers, notamment en ce qui concerne les contributions visées à l'art. 195, I, b, IV et V, et à l'art. 239 et les taxes visées aux art. 155, II, et 156-A.

§ 2. Quiconque exploite des ressources minérales est tenu de restaurer l'environnement dégradé en utilisant la solution technique exigée par l'organe public compétent, selon les formes de la loi.

§ 3. Les conduites et activités considérées comme lésant l'environnement exposent les auteurs d'infraction, personnes physiques ou morales, aux sanctions

§ 4. La forêt amazonienne brésilienne, la forêt littorale atlantique, la Serra do Mar, le Pantanal du Mato Grosso et la zone côtière constituent un patrimoine national ; leur utilisation se fait selon les formes de la loi et dans des conditions garantissant la préservation de l'environnement, y compris en ce qui concerne l'usage des ressources naturelles.

§ 5. Les terres publiques inoccupées ou récupérées par les Etats à la suite d'actions discriminatoires sont indisponibles dès lors qu'elles sont nécessaires à la protection des écosystèmes naturels.

§ 6. La localisation des usines qui utilisent des réacteurs nucléaires est définie par une loi fédérale, faute de quoi elles ne peuvent être installées.

§ 7. Pour l'application des dispositions de la dernière partie du point VII du § 1 du présent article, ne sont pas considérées comme cruelles les pratiques sportives qui utilisent des animaux, à condition qu'il s'agisse de manifestations culturelles, conformément au paragraphe 1 de l'article 215 de la Constitution fédérale, enregistrées en tant que bien de nature immatérielle faisant partie du patrimoine culturel du Brésil, et tant qu'elles sont régies par une loi spécifique garantissant le bien-être des animaux concernés.

Il y a aussi une importante norme environnementale constitutionnelle dans l'article qui ouvre le titre VII sur l'ordre économique et financier. C'est l'article 170 :

Art. 170. L'ordre économique, fondé sur la valorisation du travail humain et sur la libre entreprise, a pour but d'assurer à tous une existence digne et conforme aux exigences de la justice sociale, conformément aux principes suivants :

I- la souveraineté nationale ;

II - la propriété privée ;

III - la fonction sociale de la propriété ;

IV - la libre concurrence ;

V - la défense du consommateur ;

VI - la défense de l'environnement ; y compris par un traitement différencié en fonction de l'impact environnemental des produits et services et de leurs processus de préparation et de fourniture ;

VII - la réduction des inégalités régionales et sociales ;

VIII - la recherche du plein emploi ;

IX - le traitement préférentiel des entreprises de petite taille constituées selon les lois brésiliennes et dont le siège et l'administration se trouvent au Brésil⁴.

Il faut remarquer que la rédaction du numéro VI a été modifiée par l'Amendement Constitutionnel n. 42, de 19.12.2003 (auparavant la rédaction était « défense de l'environnement *tout court*). On peut dire que cet amendement a été la dernière norme constitutionnelle importante introduite à la Constitution jusqu'à l'amendement de la réforme de la fiscalité de décembre 2023.

3° Existe-t-il un processus de codification de la norme environnementale ? Si oui, a-t-il abouti ? Est-il satisfaisant ?

Il n'existe pas de processus de codification de la norme environnementale au niveau fédéral.

⁴ Pour la traduction : Constitution 1988 / Traduction Jacques Villemain, Jean François Cleaver. - Éd. Mise à jour en 1998. — Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1998.

Au niveau des états et des villes, il y a eu des tentatives mais, à l'exception de quelques villes, elles n'ont pas abouti à l'approbation d'un code.

L'explication tient d'une part dans le fait que le parlement brésilien est divisé en plusieurs partis, sans aucune majorité, et d'autre part, que les normes environnementales doivent affronter une grande opposition du secteur agricole qui est surreprésenté au Parlement.

4°) Quelle place occupe les prescriptions internationales dans la conception et l'édiction de vos normes environnementales nationales ?

En règle générale, une place modeste à l'exception de la question climatique où l'influence est grande. L'explication se doit de commencer par le fait que le Brésil n'est pas lié à un processus d'intégration régionale comme celle de l'Union Européenne, avec d'importants pouvoirs en la matière, mais aussi parce que, même s'il y a un droit international interaméricain très important il ne couvre pas de traités en matières environnementales (il y a une importante exception ci-après). Cependant, si on parle des principes du droit de l'environnement, et surtout le principe de précaution et le principe du pollueur qui paie, ils ont été progressivement introduits dans le droit brésilien sous l'influence des normes et aussi de la doctrine européenne.

5°) Quels sont les déclencheurs de l'élaboration d'une norme environnementale ? Donner des exemples significatifs (initiative citoyenne, scientifique, politique, catastrophe écologique, etc.)

Comme nous avons des lois environnementales fédérales, des états et des villes il y a toute une liste de déclencheurs.

D'abord en ce qui concerne les initiatives citoyennes, la Constitution Fédérale (article 61 § 2o) dit que l'initiative populaire peut être exercée par le dépôt à la Chambre des Députés d'un projet de loi souscrit par au moins 1% de l'électorat national, réparti sur au moins cinq Etats, dont au moins 0,3 % des électeurs de chacun de ceux-ci. C'est un seuil très élevé (le Brésil a plus de 150 millions d'électeurs donc 1% de ce chiffre ça veut dire 1,5 million) et, donc, il est très rare de l'atteindre. Néanmoins, au niveau des états et surtout des villes le seuil est moins difficile à atteindre.

Il faut également dire que des mobilisations locales et des propositions des ONG, ainsi que de la communauté scientifique peuvent fonctionner comme déclencheurs, soit en frappant à la porte d'un député soit en frappant à la porte du gouvernement (qui a le droit d'initiative de projets de loi).

Les événements internationaux ne sont pas de grands déclencheurs même si nous avons le cas de la « COP 15 » à Copenhague à la suite de quoi le gouvernement fédéral a proposé la loi brésilienne de lutte contre les changements climatiques.

Finalement, les catastrophes écologiques fonctionnent aussi comme des déclencheurs, comme cela a été le cas lors des catastrophes ruptures des barrages dans la ville de Mariana (2015) et dans la Ville de Sobradinho (2019), les deux situées dans l'Etat de Minas Gerais, et qui ont déclenché, en 2020, une importante révision de la Politique Nationale de Sécurité des Barrages, celle-ci ayant été approuvée comme une loi

6°) Votre droit prévoit-il des mécanismes permettant d'associer le public à l'élaboration de la norme environnementale (procédures d'information, de concertation, de participation offrant aux acteurs de la société civile la possibilité d'exprimer leurs points de vue) ? Si oui, en quoi consistent-ils (consultations ouvertes ou fermées, enquêtes publiques, référendums, etc.) ? Et dans la pratique, dans quelle mesure les pouvoirs publics prennent-ils en compte les résultats de cette association du public ? Existe-t-il une démocratie administrative dans le domaine environnemental ?

Le droit brésilien prévoit des mécanismes très importants permettant d'associer le public à la *décision* en matière environnementale (surtout dans le processus d'obtention d'une licence pour l'installation d'entreprises avec un impact important pour l'environnement). Donc, on peut dire qu'il y a une sorte de démocratie administrative dans le domaine environnemental en ce qui touche aux décisions concrètes. Dans ce cas, les pouvoirs publics prennent en compte les résultats de cette association surtout quand l'opposition du public possède une base juridique raisonnable, parce qu'au Brésil il est très facile (et très bon marché) de questionner la validité d'une décision publique concernant la matière environnementale.

Il y a également des mécanismes pour associer le public à l'élaboration de la loi en général (traité ci-dessous) et donc pas seulement pour la norme environnementale.

7°) L'activité de lobbying est-elle encadrée dans le processus d'élaboration de la norme environnementale ? Dans l'affirmative, comment est organisée l'activité de lobbying dans ce processus ? Dans la négative, l'activité de lobbying a-t-elle eu un impact sur le processus d'élaboration de la norme environnementale ? Donnez des exemples.

Non, l'activité de lobbying n'est pas encadrée et elle est pourtant très importante, soit du côté des ONG environnementales soit du côté des associations industrielles ou de l'agriculture.

8°) Les normes externes (internationales, régionales, étrangères) ont-elles eu un impact sur l'élaboration des normes environnementales internes ? Inversement, les normes environnementales internes existant dans votre Etat ont-elles eu un effet sur l'élaboration des normes externes ? Dans l'affirmative, donner des exemples.

Les normes externes n'ont pas un grand impact sur l'élaboration des normes environnementales internes, à l'exception, ci-dessus, des normes en matière climatique. L'explication se doit de commencer par le fait que le Brésil, comme nous l'avons aussi dit ci-dessus, n'est pas lié à un processus d'intégration régionale comme celui de l'Union Européenne, avec d'importants pouvoirs en la matière (le MERCOSUR n'a aucune compétence en matière environnementale), également parce que, même s'il y a un droit international interaméricain très important il ne couvre pas de traités en matières environnementales. Néanmoins il faut dire que la Cour interaméricaine des droits de l'homme en interprétant la convention interaméricaine des droits de l'homme, que le Brésil a ratifié, a développé une certaine jurisprudence environnementale.

La seule exception nous permet de commencer à répondre à la deuxième partie de la question. C'est le très important Accord d'Escasu (le nom de la ville au Costa Rica où il a été signé), le premier traité régional concentré sur des questions environnementales, signé en 2018 et pas encore ratifié par le Brésil (le président Lula a sollicité au Parlement brésilien sa ratification en

mai 2023). Le Brésil a participé intensément aux négociations et nous pouvons dire qu'une très grande part des normes de cet accord est déjà incorporée dans le droit brésilien.

• **Dubeux, Bruno** - Ancien procureur général de l'État de Rio de Janeiro et avocat. Master en politique et processus publics de la Faculté de Droit de Campos - RJ

• **Mascarenhas, Rodrigo Tostes de Alencar** – Procureur de l'État de Rio de Janeiro et avocat. Master en droit constitutionnel de la PUC-RJ et doctorat en droit public de l'Université de Coimbra. Professeur du programme d'études supérieures en droit de l'environnement à la PUC-RJ et du programme d'études supérieures en droit de l'Université Estácio de Sá.

DROIT DE L'ENVIRONNEMENT BRÉSILIEN

1°) Dans votre système juridique national, de quel(s) niveau(x) normatif(s) relève la norme environnementale (règlement, loi, constitution, autres) ?

Une réponse rapide serait que, au Brésil, il y a des normes environnementales à tous les niveaux.

D'abord, la Constitution brésilienne, de 1988 (ou « Constitution Fédérale »), a été une des premières au monde à avoir un chapitre dédié aux droits de l'environnement (chapitre VI du Titre VIII).

Si nous parlons des lois, il faut rappeler que le Brésil est une fédération et la Constitution Fédérale¹ accorde des compétences législatives à L'Union ("a União"), aux états, mais aussi aux communes ("municípios").

En règle générale, les questions les plus importantes (droit civil, commercial, du travail) relèvent de la compétence exclusive de L'Union. Cependant, en matière de droit de l'environnement, le partage des compétences est fait de forme concurrente ; ça signifie que l'Union peut adopter des normes générales (qui ne doivent pas remplir tout l'espace normatif disponible et doivent donc laisser des espaces aux états)² en la matière, les états peuvent les compléter et les communes le peuvent également.

¹ Chaque Etat, comme L'Etat de Rio de Janeiro, a aussi sa Constitution.

² Art. 24 (de la Constitution Fédérale). Il appartient à l'Union, aux Etats et au District fédéral de légiférer concurremment sur :

1- le Droit fiscal, financier, pénitentiaire, économique et de l'urbanisme;

(...)

V - la production et la consommation ;

VI- les forêts, la chasse, la pêche, la faune, la conservation de la nature, la défense du sol et des ressources naturelles, la protection de l'environnement et le contrôle de la pollution ;

VII - la protection du patrimoine historique, culturel, artistique, touristique

VIII - la responsabilité pour les préjudices portés à l'environnement, aux consommateurs, aux biens et droits de valeur artistique, esthétique, historique, touristique ou liée aux paysages ;

(...)

§ 10. Dans le domaine de la législation concurrente, la compétence de l'Union se limite à édicter les normes générales.

Ainsi, il y a d'importantes lois générales fédérales en la matière, mais chaque état (et parfois aussi les communes) a des lois importantes, surtout en matière de système des licences.

Toutefois, il y a également de l'espace pour des normes réglementaires, principalement du puissant Conseil National de L'Environnement ("CONAMA"), créé en 1981, qui a une très importante activité normative, même si une partie des ses normes ne respecte pas les limites imposées, par la Constitution, aux pouvoirs normatifs fédéraux dans la matière (surtout l'article 24 § 1o déjà reproduit).

Dans les Constitutions de tous les états il y a aussi des normes environnementales. La Constitution de Rio, par exemple a une disposition (article 263) qui destine à la protection de l'environnement une partie des recettes (royalties) que l'état reçoit de l'exploration pétrolière sur ses côtes.

Il y a aussi, comme on l'a dit, des lois importantes au niveau des états, mais aussi, des normes réglementaires, soit des Conseils créés à l'image du CONAMA comme des agences administratives étatiques qui ont des compétences en la matière.

Il y a aussi quelques normes environnementales au niveau des communes, surtout dans les grandes villes comme Rio de Janeiro et São Paulo.

2°) Avez-vous constaté, dans votre pays, une tendance à la fondamentalisation de la norme environnementale (édictee à un niveau de plus en plus haut dans la hiérarchie des normes) ? Dresser la liste (en en déployant le contenu) des normes environnementales constitutionnellement consacrées.

Il n'y a pas de tendance actuelle à la fondamentalisation de la norme environnementale. Il y a au Brésil, aujourd'hui, une résistance d'une partie du secteur agricole à de nouvelles normes environnementales et même une tentative d'assouplir quelques normes actuelles. Il est donc difficile d'approuver de nouvelles lois en la matière et très difficile d'approuver de nouvelles normes constitutionnelles sur l'environnement³. De toute façon, comme on l'a dit auparavant, la Constitution Brésilienne a un chapitre dédié aux droits de l'environnement (chapitre VI du Titre VIII), qu'on reproduit ici :

Art. 225. Chacun a droit à un environnement écologiquement équilibré, c'est un bien à l'usage commun du peuple et essentiel à une saine qualité de vie ; le devoir de le défendre et de le préserver au bénéfice des générations présentes et futures incombe aux pouvoirs publics et à la collectivité.

§ 2o. La compétence de l'Union pour légiférer sur les normes générales n'exclut pas la compétence supplétive des Etats.

§3o. En l'absence d'une loi fédérale sur les normes générales, les Etats exercent la compétence législative pleine dans le respect de leurs particularités.

§4o. Lorsque survient une loi fédérale sur les normes générales celle-ci suspend l'effet de la loi subfédérale en ce qui lui est contraire.

³ Une exception est une disposition (art. 225 VIII) qui a été introduite par l'Amendement Constitutionnel n. 132, de 20.12.2023 sur la réforme de la Fiscalité Nationale.

§ 1. Pour assurer le caractère effectif de ce droit, il appartient aux pouvoirs publics :

I - de préserver et de restaurer les processus écologiques essentiels et de pourvoir à une gestion écologique des espaces et des écosystèmes ;

II - de préserver la diversité et l'intégrité du patrimoine génétique du pays et de surveiller les entités qui se consacrent à la recherche et à la manipulation du matériel génétique ;

III - de définir, dans toutes les Unités de la Fédération, les espaces territoriaux et leurs éléments constitutifs qui doivent être spécialement protégés, leur modification ou suppression ne pouvant être autorisée que par la loi ; toute utilisation menaçant les caractéristiques pour lesquelles ces espaces ont été déclarés zone protégée est interdite ;

IV - d'exiger, selon les formes de la loi, pour toute installation de chantier ou d'activité pouvant entraîner une dégradation significative de l'environnement, une étude préalable sur les incidences écologiques, et qui soit publiée ;

V - de contrôler la production, la commercialisation et l'emploi de techniques, de méthodes ou de substances qui comportent un risque pour la vie, la qualité de la vie et l'environnement ;

VI - de promouvoir l'éducation écologique à tous les niveaux d'enseignement et la prise de conscience du public en ce qui concerne la préservation de l'environnement ;

VII - de protéger la faune et la flore ; sont interdites, selon les formes de la loi, les pratiques qui mettent en danger leur fonction écologique, provoquent l'extinction d'espèces ou soumettent les animaux à des traitements cruels.

VIII – de maintenir un régime fiscal favorable aux biocarburants et à l'hydrogène à faible teneur en carbone, sous la forme d'une loi complémentaire, afin d'assurer qu'ils soient moins taxés que les carburants fossiles, capable de garantir un différentiel de compétitivité par rapport à ces derniers, notamment en ce qui concerne les contributions visées à l'art. 195, I, b, IV et V, et à l'art. 239 et les taxes visées aux art. 155, II, et 156-A.

§ 2. Quiconque exploite des ressources minérales est tenu de restaurer l'environnement dégradé en utilisant la solution technique exigée par l'organe public compétent, selon les formes de la loi.

§ 3. Les conduites et activités considérées comme lésant l'environnement exposent les auteurs d'infraction, personnes physiques ou morales, aux sanctions pénales et administratives, sans préjudice de l'obligation de réparer les dommages causés.

§ 4. La forêt amazonienne brésilienne, la forêt littorale atlantique, la Serra do Mar, le Pantanal du Mato Grosso et la zone côtière constituent un patrimoine national ; leur utilisation se fait selon les formes de la loi et dans des conditions garantissant la préservation de l'environnement, y compris en ce qui concerne l'usage des ressources naturelles.

§ 5. Les terres publiques inoccupées ou récupérées par les Etats à la suite d'actions discriminatoires sont indisponibles dès lors qu'elles sont nécessaires à la protection des écosystèmes naturels.

§ 6. La localisation des usines qui utilisent des réacteurs nucléaires est définie par une loi fédérale, faute de quoi elles ne peuvent être installées.

§ 7. Pour l'application des dispositions de la dernière partie du point VII du § 1 du présent article, ne sont pas considérées comme cruelles les pratiques sportives qui utilisent des animaux, à condition qu'il s'agisse de manifestations culturelles, conformément au paragraphe 1 de l'article 215 de la Constitution fédérale, enregistrées en tant que bien de nature immatérielle faisant partie du patrimoine culturel du Brésil, et tant qu'elles sont régies par une loi spécifique garantissant le bien-être des animaux concernés.

Il y a aussi une importante norme environnementale constitutionnelle dans l'article qui ouvre le titre VII sur l'ordre économique et financier. C'est l'article 170 :

Art. 170. L'ordre économique, fondé sur la valorisation du travail humain et sur la libre entreprise, a pour but d'assurer à tous une existence digne et conforme aux exigences de la justice sociale, conformément aux principes suivants :

I - la souveraineté nationale ;

II - la propriété privée ;

III - la fonction sociale de la propriété ;

IV - la libre concurrence ;

V - la défense du consommateur ;

VI - la défense de l'environnement ; y compris par un traitement différencié en fonction de l'impact environnemental des produits et services et de leurs processus de préparation et de fourniture ;

VII - la réduction des inégalités régionales et sociales ;

VIII - la recherche du plein emploi ;

IX - le traitement préférentiel des entreprises de petite taille constituées selon les lois brésiliennes et dont le siège et l'administration se trouvent au Brésil⁴.

Il faut remarquer que la rédaction du numéro VI a été modifiée par l'Amendement Constitutionnel n. 42, de 19.12.2003 (auparavant la rédaction était « défense de l'environnement *tout court*»). On peut dire que cet amendement a été la dernière norme constitutionnelle importante introduite à la Constitution jusqu'à l'amendement de la réforme de la fiscalité de décembre 2023.

⁴ Pour la traduction : Constitution 1988 / Traduction Jacques Villemain, Jean François Cleaver. - Éd. Mise à jour en 1998. — Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1998.

3° Existe-t-il un processus de codification de la norme environnementale ? Si oui, a-t-il abouti ? Est-il satisfaisant ?

Il n'existe pas de processus de codification de la norme environnementale au niveau fédéral.

Au niveau des états et des communes, il y a eu des tentatives mais, à l'exception de quelques communes, elles n'ont pas abouti à l'approbation d'un code.

L'explication tient d'une part dans le fait que le parlement brésilien est divisé en plusieurs partis, sans aucune majorité, et d'autre part, que les normes environnementales doivent affronter une grande opposition du secteur agricole qui est surreprésenté au Parlement.

4°) Quelle place occupe les prescriptions internationales dans la conception et l'édiction de vos normes environnementales nationales ?

En règle générale, une place modeste à l'exception de la question climatique où l'influence est grande. L'explication se doit de commencer par le fait que le Brésil n'est pas lié à un processus d'intégration régionale comme celle de l'Union Européenne, avec d'importants pouvoirs en la matière, mais aussi parce que, même s'il y a un droit international interaméricain très important il ne couvre pas de traités en matières environnementales (il y a une importante exception ci-après). Cependant, si on parle des principes du droit de l'environnement, et surtout le principe de précaution et le principe du pollueur qui paie, ils ont été progressivement introduits dans le droit brésilien sous l'influence des normes et aussi de la doctrine européenne.

5°) Quels sont les déclencheurs de l'élaboration d'une norme environnementale ? Donner des exemples significatifs (initiative citoyenne, scientifique, politique, catastrophe écologique, etc.)

Comme nous avons des lois environnementales fédérales, des états et des communes il y a toute une liste de déclencheurs.

D'abord en ce qui concerne les initiatives citoyennes, la Constitution Fédérale (article 61 § 2o) dit que l'initiative populaire peut être exercée par le dépôt à la Chambre des Députés d'un projet de loi souscrit par au moins 1% de l'électorat national, réparti sur au moins cinq Etats, dont au moins 0,3 % des électeurs de chacun de ceux-ci. C'est un seuil très élevé (le Brésil a plus de 150 millions d'électeurs donc 1% de ce chiffre ça veut dire 1,5 million) et, donc, il est très rare de l'atteindre. Néanmoins, au niveau des états et surtout des communes le seuil est moins difficile à atteindre.

Il faut également dire que des mobilisations locales et des propositions des ONG, ainsi que de la communauté scientifique peuvent fonctionner comme déclencheurs, soit en frappant à la porte d'un député soit en frappant à la porte du gouvernement (qui a le droit d'initiative de projets de loi).

Les événements internationaux ne sont pas de grands déclencheurs même si nous avons le cas de la « COP 15 » à Copenhague à la suite de quoi le gouvernement fédéral a proposé la loi brésilienne de lutte contre les changements climatiques.

Finalement, les catastrophes écologiques fonctionnent aussi comme des déclencheurs, comme cela a été le cas lors des catastrophes ruptures des barrages dans la ville de Mariana (2015) et

dans la Ville de Sobradinho (2019), les deux situées dans l'Etat de Minas Gerais, et qui ont déclenché, en 2020, une importante révision de la Politique Nationale de Sécurité des Barrages, celle-ci ayant été approuvée comme une loi

6°) Votre droit prévoit-il des mécanismes permettant d'associer le public à l'élaboration de la norme environnementale (procédures d'information, de concertation, de participation offrant aux acteurs de la société civile la possibilité d'exprimer leurs points de vue) ? Si oui, en quoi consistent-ils (consultations ouvertes ou fermées, enquêtes publiques, référendums, etc.) ? Et dans la pratique, dans quelle mesure les pouvoirs publics prennent-ils en compte les résultats de cette association du public ? Existe-t-il une démocratie administrative dans le domaine environnemental ?

Le droit brésilien prévoit des mécanismes très importants permettant d'associer le public à la *décision* en matière environnementale (surtout dans le processus d'obtention d'une licence pour l'installation d'entreprises avec un impact important pour l'environnement). Donc, on peut dire qu'il y a une sorte de démocratie administrative dans le domaine environnemental en ce qui touche aux décisions concrètes. Dans ce cas, les pouvoirs publics prennent en compte les résultats de cette association surtout quand l'opposition du public possède une base juridique raisonnable, parce qu'au Brésil il est très facile (et très bon marché) de questionner la validité d'une décision publique concernant la matière environnementale.

Il y a également des mécanismes pour associer le public à l'élaboration de la loi en général (traité ci-dessous) et donc pas seulement pour la norme environnementale.

7°) L'activité de lobbying est-elle encadrée dans le processus d'élaboration de la norme environnementale ? Dans l'affirmative, comment est organisée l'activité de lobbying dans ce processus ? Dans la négative, l'activité de lobbying a-t-elle eu un impact sur le processus d'élaboration de la norme environnementale ? Donnez des exemples.

Non, l'activité de lobbying n'est pas encadrée et elle est pourtant très importante, soit du côté des ONG environnementales soit du côté des associations industrielles ou de l'agriculture.

8°) Les normes externes (internationales, régionales, étrangères) ont-elles eu un impact sur l'élaboration des normes environnementales internes ? Inversement, les normes environnementales internes existant dans votre Etat ont-elles eu un effet sur l'élaboration des normes externes ? Dans l'affirmative, donner des exemples.

Les normes externes n'ont pas un grand impact sur l'élaboration des normes environnementales internes, à l'exception, ci-dessus, des normes en matière climatique. L'explication se doit de commencer par le fait que le Brésil, comme nous l'avons aussi dit ci-dessus, n'est pas lié à un processus d'intégration régionale comme celui de l'Union Européenne, avec d'importants pouvoirs en la matière (le MERCOSUR n'a aucune compétence en matière environnementale), également parce que, même s'il y a un droit international interaméricain très important il ne couvre pas de traités en matières environnementales. Néanmoins il faut dire que la Cour interaméricaine des droits de l'homme en interprétant la convention interaméricaine des droits de l'homme, que le Brésil a ratifié, a développé une certaine jurisprudence environnementale.

La seule exception nous permet de commencer à répondre à la deuxième partie de la question. C'est le très important Accord d'Escasu (le nom de la ville au Costa Rica où il a été signé), le premier traité régional concentré sur des questions environnementales, signé en 2018 et pas encore ratifié par le Brésil (le président Lula a sollicité au Parlement brésilien sa ratification en mai 2023). Le Brésil a participé intensément aux négociations et nous pouvons dire qu'une très grande part des normes de cet accord est déjà incorporée dans le droit brésilien.

9°) L'élaboration de la norme environnementale se fait-elle, à titre principal, à l'échelle nationale ou locale ?

À l'échelle nationale, mais les normes locales (surtout des états) sont aussi très importantes comme on l'a vu dans la réponse à la première question.

10°) En tout état de cause, si des autorités locales sont appelées à intervenir dans l'élaboration de la norme environnementale, s'agit-il d'autorités déconcentrées (relevant du Gouvernement) ou décentralisées (distinctes du Gouvernement) ?

Ni déconcentrées ni décentralisées. Selon l'article 18 de la Constitution Fédérale, « L'organisation politico-administrative de la République fédérative du Brésil comprend l'Union, les Etats, le District fédéral et les Communes, tous *autonomes*, selon les termes de la présente Constitution ».

11°) Comment, le cas échéant, la compétence des pouvoirs publics nationaux s'articule-t-elle avec celle des entités décentralisées ?

L'articulation de la compétence des pouvoirs publics nationaux avec celle des entités autonomes est un des plus difficiles problèmes du droit environnemental brésilien. Pour la division des compétences législatives, on renvoie à la réponse de la question 1. Pour la division des compétences administratives (surtout pour la fiscalisation, contrôle et licences des activités) elle est faite par la Loi Complémentaire (à la Constitution) 140/11 qui a réduit mais n'a pas résolu les conflits.

12°) À l'échelle nationale, comment la compétence du législateur s'articule-t-elle avec celle des autorités exécutives ? Quel est le rôle respectif de chacun ?

Au Brésil il n'y a pas de réserve de règlement, ainsi que prévu par l'article 37 de la Constitution Française. Cependant, dans le droit de l'environnement, les lois, en général, ne sont pas détaillées et une grande partie de l'activité normative est faite par le CONAMA, déjà mentionné ci-dessus.

13°) Votre système juridique prévoit-il l'existence de structures indépendantes, à l'échelon national ou local, dédiées aux questions environnementales, qui peuvent être associées à l'élaboration de la norme environnementale (un Conseil économique, social et environnemental ou bien des agences indépendantes) ?

Ainsi que nous l'avons dit précédemment, les états et les communes sont autonomes, et donc « indépendants » par rapport au gouvernement national, mais il n'y a pas d'agences administratives indépendantes à aucun des trois niveaux.

14°) Quelle place est faite aux experts en amont / lors de / en aval de l'élaboration de la norme environnementale ? Sont-ils astreints à des déclarations d'intérêts ? Dans quelle mesure ? Ce processus est-il transparent ? Selon quelle procédure les experts sont-ils désignés / choisis ?

Le CONAMA est composé de représentants de la société civile, de la communauté scientifique et des instances gouvernementales, qui disposent d'une grande autonomie pour nommer des experts qui seront soumis à la contradiction de tous les membres. Le processus est généralement très transparent. De même, au cours du processus législatif, le Congrès national organise généralement des auditions publiques sur les questions environnementales, auxquelles les experts sont invités. Il n'y a pas d'obligation de déclarer d'éventuels conflits d'intérêts, mais il est courant que des questions soient posées sur le sujet.

15°) Existe-t-il, dans votre Etat, des autorités publiques spécialisées en matière environnementale ? (Ministère de l'environnement ou de la transition écologique, ADEME, Commissions, Autorité indépendante, etc.) ? Quelles sont leurs compétences et leur statut ?

Dans le gouvernement fédéral, il y a un Ministère de l'environnement (auquel le CONAMA est lié) et il y a deux agences environnementales (L'IBAMA pour le contrôle de la norme environnementale en général et l'ICMPIO pour le contrôle de la norme environnementale dans les parcs nationaux et dans d'autres zones protégées). Tous les Etats et quelques communes ont des « ministères », ou départements de l'environnement et la majorité des états a une agence environnementale. En général, les ministères et les départements ont la responsabilité de la production des politiques et des projets en matière environnementale et les agences ont la responsabilité de l'exécution ou de l'implémentation et du contrôle de ces politiques (ce sont les agences qui, en général, édictent les licences et exercent le pouvoir de police en la matière).

16°) La confection de la norme environnementale s'accompagne-t-elle de méthodes d'élaboration particulières ? Existe-t-il des contraintes spécifiques sur le plan de la légistique ? Des dispositifs d'étude d'impact et d'évaluation environnementale sont-ils consacrés ?

Non, il n'y a pas de méthodes d'élaboration particulières pour la confection de la norme environnementale même si, en général, elle est l'objet de très vifs débats

17°) Lorsqu'ils édictent une norme environnementale, les pouvoirs publics peuvent-ils tenir compte des effets que les activités exercées sur le territoire national peuvent porter à l'environnement à l'étranger (ce qu'a admis, pour la France, le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020) ?

Oui, c'est possible bien que ce soit rare.

18°) Dans votre ordre juridique, quelle place est faite, en matière environnementale, au droit souple ?

Une importance relativement faible, mais les processus de densification normative sont présents et il est fréquent que des principes initialement défendus par la doctrine finissent par être consacrés dans des textes normatifs.

19°) Les normes environnementales sont-elles de type unilatéral ou contractuel ? Y a-t-il des outils de planification environnementale ou de planification budgétaire ?

Les normes environnementales sont de type unilatéral. Cependant, il y a quelques parts du droit environnemental où la technique contractuelle est utilisée (par exemple dans le droit des déchets et, surtout, comme forme alternative à l'application des sanctions).

20°) A qui s'adresse la norme environnementale ? Aux pouvoirs publics ? Aux particuliers ? Aux entreprises ? Dans quelle proportion ?

Selon l'article 225 de la Constitution Brésilienne, reproduit ci-dessous, « Chacun a droit à un environnement écologiquement équilibré ... le devoir de le défendre et de le préserver ... incombe aux pouvoirs publics et à la collectivité ». Donc la norme environnementale s'adresse à tous. Cependant, le § 1 du même dispositif donne un poids bien plus lourd aux obligations des pouvoirs publics.

21°) Votre droit donne-t-il une définition du mot « environnement » ? Si oui, laquelle ? Si non, pouvez-vous nous donner quelques définitions de ce terme dégagées par la doctrine de votre pays ?

Oui, la très importante Loi 6.938/81 (connue comme Loi de la Politique Nationale de L'environnement) définit, l'environnement comme "l'ensemble des conditions, lois, influences et interactions physiques, chimiques et biologiques qui permettent, abritent et régissent la vie sous toutes ses formes".

22°) La politique européenne du Green Deal a-t-elle eu un impact sur les normes environnementales adoptées dans votre pays ?

Non, elle n'en a pas eu.

II – La mise en œuvre de la norme environnementale

1°) Certaines institutions sont-elles dédiées au contrôle du respect de la norme environnementale ? Si oui, lesquelles (dénomination, statut juridique, caractéristiques, etc.) ?

Il y a, d'abord les agences environnementales, au niveau fédéral (L'IBAMA et l'ICMbio déjà mentionnés) au niveau des états (l'agence la plus ancienne est celle de l'Etat de Rio, qui s'appelle INEA) et dans quelques communes. Leur statut juridique varie beaucoup mais, en général, elles sont sous le contrôle du chef du pouvoir exécutif (le Président de la République, les gouverneurs et les maires).

Mais il faut mentionner le Parquet brésilien (il y a le Parquet Fédéral et celui des états) qui a une énorme autonomie par rapport au pouvoir exécutif, et qui exerce une très forte activité de contrôle du respect de la norme environnementale.

2°) Votre droit prévoit-il l'existence de polices environnementales ? Concrètement, des régimes sont-ils institués pour prévenir une atteinte à l'ordre public environnemental (police administrative) et, le cas échéant, permettre une sanction aux infractions environnementales commises (police judiciaire) ?

Il y a – selon l'article 225 § 3o de la Constitution – trois régimes institués pour prévenir une atteinte à l'ordre public environnemental : le régime des sanctions pénales, le régime des sanctions administratives et le régime (« civil ») de réparation des dommages causés. Le régime des infractions administratives relève de la compétence des agences environnementales. Le régime pénal relève de la compétence du Parquet et de la police judiciaire et le régime de réparation des dommages relève de la compétence concurrente du Parquet, des agences et même des ONG.

3°) Votre droit fait-il la différence, en matière environnementale, entre la démarche de prévention (le risque et son étendue sont connus) et la démarche de précaution (une incertitude existe quant au risque ou à son étendue) ? Votre droit consacre-t-il un principe de précaution ?

Oui, notre droit fait la différence entre la démarche de prévention et la démarche de précaution et consacre le principe de précaution.

4°) De façon générale, quelles sont les obligations d'agir qui pèsent sur les autorités publiques en matière environnementale (anticiper la réalisation d'un risque, prendre toutes les mesures pour y mettre fin, protéger les droits des générations futures...) ?

Toutes les obligations mentionnées pèsent sur les autorités publiques : anticiper la réalisation d'un risque – surtout dans le processus de licences – prendre toutes les mesures pour y mettre fin – protéger les droits des générations futures et même, sous certaines conditions, réparer les dommages causés quand le responsable principal n'est pas connu ou n'a pas de condition de le faire.

5°) Dans quel cadre juridique la gestion des risques environnementaux s'inscrit-elle ?

La gestion des risques environnementaux s'inscrit surtout dans le cadre des licences des activités considérées comme capable de produire un dommage environnemental, et cela dans le moment d'évaluation pour accorder une licence ou non à une activité mais aussi pour renouveler une licence (qui est toujours temporaire).

6°) Quelle est la place faite, dans votre pays, à la planification écologique ? Si elle existe, à quelle échelle (nationale et/ou locale) est-elle adoptée ? Quels sont les plans et schémas les plus significatifs dans votre droit ? Quelle est leur valeur et leur portée ?

Au Brésil, il existe un instrument appelé zonage environnemental, qui, dans la législation de certains États, est appelé zonage économique-écologique, mis en œuvre par l'Union et les États, mais qui n'a pas donné de résultats très efficaces. Le rôle des municipalités dans le zonage des terres urbaines finit par jouer un rôle environnemental important.

7°) Quel rôle le juge occupe-t-il dans la mise en œuvre de la norme environnementale ?

Le juge occupe un rôle très important dans la mise en œuvre de la norme environnementale au Brésil parce que le niveau de judiciarisation des questions environnementales est vraiment très, peut-être même trop élevé.

8°) Existe-t-il certaines actions en justice propres au domaine environnemental (actions collectives – actions de groupe par exemple –, procédures d'urgence, recours associatifs, etc.) ?

Il y a deux types d'actions en justice – l'action populaire et l'action civile publique – qui sont propres au domaine environnemental et à d'autres domaines collectifs comme la protection du consommateur, du patrimoine culturel et de la probité de l'administration.

9°) Dans le prolongement de la question précédente, parler d'une « justice climatique » a-t-il un sens dans votre droit ? La mise en œuvre de la norme environnementale a-t-elle donné lieu à de grandes affaires devant le juge national ?

La justice climatique est une question nouvelle au Brésil, mais il y a déjà des actions importantes à la Cour Suprême et également d'autres actions proposées par les gouvernements fédéraux et par quelques états.

10°) De façon générale, l'accès au juge est-il relativement facile en matière environnementale ? En particulier, existe-t-il des conditions particulières de recevabilité (délai de recours, intérêt à agir, etc.) imposées aux requérants qui entendent saisir le juge dans le domaine environnemental ?

L'accès au juge est très facile en matière environnementale, soit directement (accessible à n'importe quel citoyen, qui peut utiliser l'action populaire), soit par l'intermédiation du Parquet

ou d'une ONG (qui peut utiliser l'action civile publique), avec des conditions très favorables en matière de délai de recours, une très large conception de l'intérêt à agir, et aucune nécessité de payer des frais judiciaires.

11°) Lorsque le juge est saisi au titre de la mise en œuvre de la norme environnementale, quel est son office ? Peut-il prononcer des injonctions et, si oui, lesquelles ? Dispose-t-il du pouvoir de prononcer des astreintes ?

Le juge au Brésil peut prononcer plusieurs types d'injonctions et il peut également prononcer des astreintes.

12°) Les renvois préjudiciels sont-ils fréquents dans les contentieux environnementaux ?

Les renvois préjudiciels ne sont pas applicables au Brésil.

13°) Votre droit consacre-t-il le principe de la réparation du préjudice écologique ? et selon quelles modalités ? Citez, s'il en existe, et exposez les grandes lignes des affaires dans lesquelles la question de la réparation du préjudice écologique s'est posée.

Oui, notre droit consacre le principe de la réparation intégrale du préjudice écologique et selon des modalités très favorables à celui qui plaide pour la réparation. La responsabilité de réparer est, en général, considérée comme objective, solidaire entre tous les co-responsables, avec une conception de lien de causalité très favorable et il y a aussi la possibilité d'inversion de la charge de la preuve.

14°) Votre Etat a-t-il fait ou fait-il l'objet de procédures en manquement dans le cadre de la mise en œuvre des normes environnementales issues du droit de l'UE ? Si oui, listez les procédures.

Non, puisque le Brésil ne fait pas partie de L'Union Européenne.