

Propos conclusifs

NICOLAS DE SADELEER
PROFESSEUR ORDINAIRE
UNIVERSITÉ SAINT-LOUIS
CHAIRE JEAN MONNET

NOTRE PLANÈTE se porte mal. Sur tous les fronts, malgré les efforts déployés depuis des décennies par les pouvoirs publics et le monde associatif, les écosystèmes se dégradent, les mers s'eutrophient et s'acidifient, les terres s'érodent, les températures augmentent, les smogs atmosphériques se multiplient, les espèces disparaissent, la diversité biologique se rétrécit comme une peau de chagrin, *etc.* L'année 2016 est source d'inquiétudes. En effet, le nombre d'espèces susceptibles de disparaître au cours de cette année l'emporte sur celui des années précédentes. Que ce soit à Pékin, à Bruxelles ou à New Delhi, les niveaux de pollution atmosphérique n'ont jamais été aussi élevés. Plus inquiétant encore, le réchauffement climatique continue à battre tous les records : l'année 2016 est en voie de devenir l'année la plus chaude qu'a connu l'histoire moderne et pourrait surpasser l'année 2015 sur plusieurs indicateurs du réchauffement climatique, qui fut pourtant la plus chaude depuis le début des enregistrements météorologiques.

Comme les activités humaines laissent des traces durables, voire irréversibles, dans les strates de la planète, le 35^e Congrès international de stratigraphie réuni au Cap à l'automne 2016 a longuement débattu la question de savoir si nous étions entrés de plain-pied dans une nouvelle ère géologique, à savoir, celle de l'anthropocène. Prométhée déchaîné, l'Homme a déployé depuis 1945 une force géologique telle qu'il est parvenu à modifier le cours des fleuves, les courants des océans, et à dérégler le climat.

Le tableau n'est peut-être pas aussi sombre que certains Cassandres osent le dresser. Que ce soit dans le domaine de l'élimination des substances destructrices de la couche d'ozone stratosphérique, de la protection des eaux de surface, de l'épuration des eaux usées, de la qualité des eaux de surface, du recyclage de certaines catégories de déchets, *etc.*, des progrès ont été enregistrés un peu partout dans l'UE, ce qui atteste de la plus-value du droit de l'environnement¹. On peut aussi se réjouir qu'au mois de décembre 2015 l'Accord de Paris ait été signé. Mais encore faut-il que les parties le ratifient et mettent en œuvre des réformes ambitieuses afin d'éviter que le réchauffement global dépasse le seuil de deux degrés Celsius d'augmentation par rapport à la moyenne du début de la révolution industrielle. Le défi est de taille dans la mesure où les émissions de gaz à effet de serre continuent à croître malgré le succédané de bonnes intentions proféré

¹ EEA, *The European Environment. State and Outlook*, Copenhagen, 2005, p. 19.

par la communauté internationale. Qui plus est, en l'absence de « décarbonisation » de l'économie, on risque d'assister à un effet d'emballement que l'on ne parviendra plus à arrêter. Il faut donc craindre qu'un jour ou l'autre la résilience de certains écosystèmes cède le pas devant l'accumulation des atteintes à l'environnement.

À défaut de politique environnementale digne de ce nom, reposant sur des régimes juridiques effectifs, la situation serait, dans beaucoup de pays occidentaux, moins enviable. Au demeurant, les dégradations environnementales sont plus spectaculaires sur le territoire des États qui ne se sont pas donné la peine de mener une politique environnementale ou qui se sont hasardés à supprimer les régimes protecteurs.

Mais, assurément, quels que soient leurs mérites et leurs qualités, les règles environnementales soit ne parviennent pas, soit parviennent mal à enrayer des phénomènes de dégradation dont les causes sont aussi multiples que complexes. Les problèmes tiennent davantage aux autres politiques publiques mises au service d'un projet de croissance économique qui fait fi de la conservation des ressources naturelles sur le long terme.

210

L'histoire de la politique environnementale ressemble donc à celle de David contre Goliath. Dépourvue de moyens, escamotée au nom d'impératifs budgétaires, sacrifiée sur l'autel de la meilleure réglementation, devant constamment composer avec des intérêts concurrents, elle ne fait pas le poids par rapport aux autres politiques publiques. Tenus de satisfaire un cortège de besoins à la fois multiples et fort différenciés, sans pour autant privilégier une fraction de l'intérêt général, les pouvoirs publics accordent davantage d'importance aux politiques socio-économiques qu'aux mesures destinées à protéger des biens inappropriables. Défendus par des ministères et des agences aux missions plus floues, les intérêts écologiques sont constamment pondérés par des intérêts concurrents.

Aussi la protection de l'environnement a-t-elle généralement cédé le pas devant les multiples impératifs socio-économiques. Pendant longtemps, le droit positif a reflété ce rapport de force défavorable à la protection de l'environnement. Ainsi, en cas de concours de polices administratives, les solutions jurisprudentielles retenues penchent généralement en faveur du développement économique et non de la conservation des ressources naturelles. De même, la pondération des intérêts par le juge n'est généralement guère favorable à une protection stricte de l'environnement.

La nature a ainsi payé un lourd tribut à l'absence d'intégration des exigences environnementales dans les autres polices. Aussi était-il indispensable, au-delà de la reconnaissance du développement durable à partir de 1992, de décloisonner les différentes politiques dans le dessein de mieux y intégrer des considérations environnementales.

Le mérite de l'ouvrage dont j'ai le plaisir de rédiger les conclusions est précisément de faire le point, tant en droit international, en droit de l'UE qu'en droit français sur la portée de l'obligation d'intégrer les enjeux environnementaux dans les autres politiques publiques. Une telle obligation traduit à mes yeux un changement paradigmatique.

Apriori, le sujet n'est pas neuf pour les juristes spécialisés dans le droit de l'environnement, lesquels se sont toujours trouvés aux prises avec des problèmes d'intégration interne. En

matière d'établissements classés, par exemple, le concept d'intégration se traduit par une coordination des procédures d'octroi des permis dans le dessein de supprimer le risque de décisions contradictoires. Aussi certains États membres ont-ils pris le parti, en transposant la directive 2010/75 relative aux émissions industrielles, de coordonner la procédure d'urbanisme avec celle du permis d'environnement². D'autres États membres – les Pays-Bas et la Région flamande – ont franchi le Rubicon en prévoyant, au terme d'une procédure intégrée, la délivrance d'une autorisation unique établissant à la fois les prescriptions urbanistiques et environnementales. Sur un autre registre, les normes de rejet imposées aux établissements industriels doivent être suffisamment strictes pour garantir le respect des objectifs de qualité. Par conséquent, la politique de contrôle des émissions des établissements classés relève d'une vision plus globale de la conservation des écosystèmes. Enfin, les régimes d'évaluation des incidences constituent des vecteurs de l'intégration administrative.

Si toutes ces modalités d'intégration verticale s'avèrent indispensables pour garantir l'efficacité du droit de l'environnement, elles sont toutefois insuffisantes pour freiner les processus de dégradation évoqués ci-dessus. L'intégration prône en tout cas l'abandon, au profit d'une approche plus transversale, d'un modèle d'organisation empreint de verticalité organisationnelle et décisionnelle. Cette reconfiguration impliquerait un abandon des velléités de confiner la politique environnementale à un domaine d'action bien précis. De nature horizontale, l'intégration dépasse ainsi les limites de la politique environnementale. Mais, comme on l'a appris à la lecture des contributions, l'intégration en dehors du domaine exclusivement environnemental bute sur plusieurs écueils.

211

Premier écueil. Tout d'abord, le statut juridique de cette obligation varie d'un ordre juridique à un autre. En outre, à parcourir les différentes contributions, on prend la mesure du caractère *sui generis* de cette norme.

Il ne s'agit ni d'un principe directeur du droit de l'environnement (comme la précaution, la prévention, le pollueur-payeur, *etc.*) ni d'un principe général de droit (comme la proportionnalité). Loïc Peyen rappelle à ce propos qu'en droit français l'intégration des enjeux environnementaux ne figure pas au panthéon des grands principes du droit de l'environnement.

L'obligation d'intégrer poursuit l'objectif de développement durable (v. notamment l'article 11 TFUE et l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux). Comme le met en évidence Rémi Radiguet, l'article 6 de la Charte constitutionnelle impose une exigence de conciliation, c'est-à-dire la recherche d'un équilibre entre des intérêts antagonistes. Grâce à cette disposition de la Charte, les enjeux environnementaux bénéficient désormais d'un statut privilégié en droit français. Dans la foulée, le Conseil constitutionnel semble avoir fait preuve d'audace en déduisant de cette disposition un « principe de conciliation ». Cette exigence de conciliation reflète l'objectif de développement durable qui est un des

² Art. 81 à 96 du décret régional wallon du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

but poursuivi par l'Union européenne conformément à l'article 3, § 3 du Traité sur l'Union, comme le souligne Hubert Delzangles. Cet auteur montre d'ailleurs à quel point le développement durable épouse une logique de conciliation, laquelle n'est pas toujours favorable à la protection de l'environnement.

Mais on ne saurait confondre intégration et conciliation. Ce sont assurément deux concepts différents.

L'intégration garantit-elle la cohérence des politiques publiques? On le sait, la politique environnementale est appelée à coexister avec une foultitude d'autres politiques publiques. Elle doit donc constamment composer avec des intérêts antagonistes³.

Second écueil. Intégrer les exigences environnementales. Fort bien. Mais quelles sont ces exigences? Celles de la conservation des ressources halieutiques, des habitats vulnérables, de la qualité de l'eau, de l'air, des sols, de la santé humaine, etc. ? Quelle priorité faut-il donner à tel intérêt environnemental par rapport à un autre ? La notion d'environnement est à ce point large que si l'on sait par quoi on commence, on ne sait pas très bien comment cela va se terminer. Il s'ensuit que l'intégration sera toujours à géométrie variable.

212

Troisième écueil. Par ailleurs, faut-il tout intégrer ou se contenter de l'essentiel? Faut-il intégrer progressivement ou brutalement? Les dispositions consacrant l'obligation d'intégrer n'offrent aucune réponse à ces questions. On est donc en droit de s'interroger sur les modalités de cette intégration. Tous les auteurs mettent d'ailleurs en exergue les difficultés rencontrées dans la détermination de ces modalités.

Quatrième écueil. Tout le monde en conviendra, il est impératif d'intégrer les exigences procédurales. Aussi l'intégration est-elle véhiculée par les procédures d'accès à l'information et la participation du public aux processus décisionnels. À ce titre, les procédures d'évaluation d'incidence des plans et des programmes garantissent la prise en compte de préoccupations environnementales, relayées par des agents spécialisés comme par le public ou les riverains, dans des cadres décisionnels souvent fort éloignés des ministères de l'Environnement. Cette dimension procédurale a effectué au cours de ces dernières décennies une véritable percée. Mais n'avons-nous pas affaire à un droit procédural en trompe-l'œil? Avant même que les experts ne prennent leur plume, les jeux ne sont-ils pas déjà faits? L'évaluation des incidences d'un plan ou d'un projet consiste au mieux un palliatif aux excès les plus criants, au pire un alibi bon marché pour faire accepter un projet imbuvable. Au demeurant, a-t-on déjà vu une étude d'incidences empêcher la construction d'une autoroute à travers un espace protégé, le détournement d'un fleuve, la réalisation d'un barrage?

³ Pour Christophe Verdure, l'application, de concert, des différentes politiques doit s'effectuer de manière cohérente, sans que la valeur ajoutée de l'une oblitère celle des autres, et ceci afin de contribuer au développement durable : Ch. VERDURE, *La conciliation des enjeux économiques et environnementaux en droit de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2013, XXVII.

Cinquième écueil. Qu'en est-il alors de l'intégration des obligations substantielles ? Comme l'intégration se décline sur le mode de la conciliation, comme on l'a rappelé ci-dessus, le respect des objectifs de qualité, de l'intégrité des écosystèmes, de l'état de conservation des espèces menacées et de leurs habitats s'avère plus délicat. Concilier des intérêts antagonistes ne conduit-il pas à abaisser le niveau de protection ? Poser la question, c'est déjà y répondre. Or, s'agissant de conservation des écosystèmes, une série de lignes rouges ne devraient pas être franchies. En pratique, la multiplication des pollutions diffuses et la dispersion des atteintes (la tyrannie des petites décisions) accélèrent les processus de dégradation, rendant les écosystèmes plus vulnérables à des événements extrêmes (incendies provoqués par les sécheresses, par exemple). Aussi, il convient dans le processus d'intégration de tracer les lignes rouges qui ne devraient en aucun être dépassées. La conciliation propre au développement durable ne pourrait conduire à effacer ces lignes rouges.

En tout cas, l'intégration avance à petits pas, notamment dans le droit de l'entreprise, du travail et de l'aménagement du territoire. Or, comme l'indiquent Émilie Jonzo, Victor Margerin et Tristan Aoustin, le bilan de l'intégration des exigences environnementales dans ces trois disciplines juridiques est en demi-teinte. Leur progression au sein de politiques publiques plus anciennes semble relever d'un parcours parsemé d'embûches. Dans le même ordre d'idées, comme l'indique Hubert Delzangles, si une litanie d'actes de droit dérivé de l'Union proclame l'exigence d'intégration, il n'est pas pour autant certain que cette exigence parvient à renverser les tendances lourdes s'agissant du développement économique.

213

Dans le droit de la mer, d'après Stéphanie Sorby, l'exigence d'intégration se traduit par une « approche intégrée » qui devrait permettre de surmonter la fragmentation et le compartimentage du droit matériel et institutionnel. Mais l'auteur souligne les nombreux obstacles à surmonter pour y parvenir. D'après Guillaume Darrioumerle, lorsque l'on intègre les considérations environnementales dans les manifestations sportives cela relève d'une « course d'obstacles administratifs ». À défaut de régime d'autorisation suffisamment rigoureux, la démarche de nature volontaire tend parfois à s'apparenter à du *green-washing*.

S'agissant de la CEDH, le propos est plus optimiste. Malgré l'absence d'« un statut spécial » qui serait consenti à l'environnement, Olivier Dupéré montre que la Cour, au moyen d'une « interprétation audacieuse des droits fondamentaux » parvient à garantir le droit de toute personne « à la jouissance d'un environnement sain et protégé ».

Si l'intégration des exigences environnementales constitue un enjeu majeur tant à l'échelle nationale qu'à un niveau planétaire, beaucoup de chemin reste donc à parcourir. L'exigence d'intégration doit, par conséquent, se traduire par des dispositifs juridiques qui permettraient de garantir que l'on ne franchisse pas les limites de l'infranchissable. On en est loin.

