

Les principes du droit de l'environnement. De la simplicité du slogan à la complexité de l'interprétation

On entend souvent dire que le droit de l'environnement, discipline jeune mais insaisissable, se distingue des autres branches du droit en raison de sa propension, très moralisatrice, à proclamer des principes. Au demeurant, leur disparité est telle qu'elle sème le trouble. A partir des années quatre-vingt dix, les principes sont parvenus à occuper une position centrale dans le droit de l'environnement. Tantôt, c'est le législateur qui les consacre, tantôt c'est la doctrine qui réclame leur application, tantôt enfin, c'est le juge qui les découvre ou les crée de toutes pièces. L'on ne saurait y voir un phénomène passager avec lequel il faudrait simplement composer. Le fait qu'ils soient abondamment invoqués dans les dispositions liminaires et les préambules des législations environnementales, que l'on s'y réfère dans les travaux préparatoires, qu'on les commente dans les traités et autres contributions scientifiques, qu'ils se trouvent énoncés dans des décisions judiciaires ne signifie pas pour autant que la doctrine soit parvenue à cerner leur véritable portée juridique. Que du contraire, les commentateurs éprouvent bien de la peine à se mettre d'accord sur la signification du rôle qu'ils assument au sein du système juridique alors que c'est pourtant là une question essentielle. S'ils s'appuient sur des concepts dont la compréhension semble aller de soi, ils ont plutôt tendance à se dérober au fur et à mesure que l'on cherche à déterminer leur contenu. Les multiples difficultés d'interprétation et d'application qu'ils rencontrent dès qu'ils sont appelés à être mis en œuvre des dispositifs plus spécialisés remettent d'ailleurs en cause leur apparente simplicité.

Statut

Les problèmes de classification chers aux juristes sont aggravés ici en raison de la multiplicité et l'enchevêtrement de la foultitude de principes qui non seulement coexistent au sein de différents ordres juridiques mais qui sont formulés de manière très différente.

Or, pour être qualifiés de juridiques, les principes doivent répondre à plusieurs conditions : ils doivent consister en des règles de droit dotées d'une valeur supérieure, d'un haut niveau de généralité et dont les applications sont indéterminées. Ils le sont aussi à la condition qu'ils se rattachent à *des sources de droit contraignant*. Aussi doivent-ils être énoncés dans des traités internationaux, des lois-cadres, etc. Ils le sont également lorsqu'ils sont enserrés dans des formules suffisamment contraignantes (« Les parties sont tenues » et non pas « Les parties s'efforcent de ... »).

Parés de ces attributs, ils se distingueront des principes relevant du droit mou (par exemple, le principe du développement durable), du droit coutumier (par exemple, le principe de ne pas causer ou de laisser causer de dommages à l'environnement d'autres Etats) ou ceux qui sont issus de constructions purement doctrinales (par exemple, le principe de conservation).

Sur la base de ces considérations, il convient de distinguer leur statut dans le droit international, le droit de l'UE et certains droits nationaux.

En raison de sa nature peu contraignante, le droit international de l'environnement constitue un lieu particulièrement propice à leur éclosion car s'il est difficile de s'accorder au niveau international

sur des règles fixes et précises, il est en revanche beaucoup plus aisé de s'entendre sur l'énoncé de grands principes peu contraignants qui pourront être concrétisés progressivement. A partir de déclarations onusiennes non contraignantes (déclaration de Stockholm sur l'environnement humain du 16 juin 1972, Charte mondiale de la nature du 28 octobre 1982, déclaration de Rio de Janeiro de juin 1992 sur l'environnement et le développement), certains principes ont fait florès au sein d'accords multilatéraux, notamment dans le domaine de l'eau, de la pollution marine, des déchets, de l'air (principe de réduction de la pollution à la source, pollueur-payeur, prévention, responsabilité commune mais différenciée). Cela dit, la plupart des principes énoncés dans cet ordre juridique n'ont pas de force contraignante en raison de leur support (déclarations, mémorandum) ou du fait qu'ils sont proclamés dans les préambules des accords internationaux. Qui plus est, de nombreux accords et protocoles les ignorent.

A cela il faut ajouter que le Traité sur le fonctionnement de l'UE énonce expressément cinq principes devant guider sa politique environnementale. En sus d'un haut niveau de protection, cette dernière repose sur "*les principes de précaution et d'action préventive, le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, et le principe du pollueur-payeur*". Ce quarteron de principes exerce en tout cas une influence considérable sur l'élaboration des actes de droit communautaire dérivé qui, comme l'attestent leurs considérants, y font généralement référence ainsi que sur la jurisprudence. En raison de l'imbrication de l'ordre juridique communautaire et des ordres juridiques nationaux, ces principes conditionnent également l'essor des réglementations nationales.

Plusieurs législateurs nationaux ont emboîté le pas aux institutions internationales en énonçant à leur tour les principes proclamés dans leur ordre juridique interne à l'occasion des tentatives de codification de leur droit de l'environnement (France, Belgique, Suisse, Allemagne, etc.). Aussi les principes rayonnent-ils en dehors de la sphère du droit international et du droit communautaire. En outre, de nombreuses législations nationales contiennent des dispositions liminaires dont la fonction est d'énoncer les axes directeurs autour desquels les règles ou les mesures d'exécution doivent s'ordonner. Bien qu'elles ne soient pas dénommées "*principes*", ces dispositions n'en présentent pas moins, en raison de leur libellé et de la place élevée qu'elles occupent dans la hiérarchie des normes, certains des attributs qui caractérisent les principes juridiques, tels que le haut degré de généralité ou l'autorité.

Force est de constater, qu'en étant formulés aussi bien à l'échelon international, national que régional, ils se retrouvent énoncés dans des instruments juridiques extrêmement disparates allant du "droit mou" jusqu'aux textes juridiquement contraignants. Qui plus est, ils peuvent bien revêtir une forme extrêmement générale — tel le principe du développement durable — que technique, à l'instar du principe Alara propre au droit nucléaire. Parfois, ils se cantonnent à un secteur bien spécifique du droit de l'environnement - tels les principes de proximité et d'autosuffisance propres au droit des déchets — tout comme ils peuvent, à la manière des principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution, s'appliquer de façon transversale à toutes les politiques sectorielles. Souvent c'est plus par

le faisceau de valeurs, d'idées et de préjugés qu'ils rassemblent que par la rigueur de leur élaboration théorique que certains d'entre eux emportent l'adhésion, à demi-réfléchie, de la communauté juridique.

Normes complémentaires

Si la politique environnementale poursuit de nombreux objectifs (développement durable, résilience des écosystèmes, santé publique, conservation des ressources naturelles, etc.), elle s'appuie aussi sur de nombreux principes environnementaux, lesquels logiquement se renforcent mutuellement. Le modèle curatif qui est au cœur du principe du pollueur-payeur, a été complété par un modèle préventif qui à son tour a donné naissance au principe de prévention et, plus récemment, par un modèle anticipatif auquel se réfère le principe de précaution. Le fait que les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution soient généralement énumérés les uns à la suite des autres dans les dispositions normatives nationales et internationales corrobore d'ailleurs ce constat. En se fécondant mutuellement, de tels principes n'oeuvrent jamais de manière isolée.

Fonctions

Si l'on est frappé par la diversité de leurs sources et de leurs statuts, on l'est également par la multiplicité de sens et de fonctions qui leur sont attribués.

Tout d'abord, la reconnaissance de principes en droit de l'environnement revêt une fonction hautement symbolique. Le législateur énonce volontiers de telles normes lorsqu'il institue de nouveaux régimes et c'est précisément à l'occasion des processus de codification que l'on voit éclore dans des textes normatifs les principes mobilisateurs dont l'absence avait été longtemps dénoncée comme l'une de ses faiblesses majeures. En les proclamant, il offre à un droit en pleine émergence ses lettres de noblesse et se flatte alors de l'élever au rang des autres branches du droit qui, de par leur ancienneté, se structurent déjà autour de leurs propres principes.

Ensuite, l'affirmation de ces principes revêt une fonction programmatique. En appelant au changement, ils s'inscrivent dans une dimension bien plus stratégique que tactique, plus réformatrice que stabilisatrice. En les énonçant, le législateur annonce aux côtés des normes d'aujourd'hui celles de demain. Porteurs de réformes, ils mettent le droit de l'environnement en mouvement. Ils s'adressent aux pouvoirs publics, plus précisément en leur donnant des orientations, des choix, des méthodes quant aux mesures à prendre en vue de limiter les atteintes à l'environnement, notamment dans le but de garantir à leurs administrés le droit de jouir d'un environnement sain. Pour cette raison, on les qualifie parfois de *principes d'orientation* par opposition à des *principes instrumentaux* qui viseraient plutôt à octroyer des droits procéduraux aux administrés (dans ce sens la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement).

Au-delà de leur dimension symbolique et programmatique, ils s'affirment également comme la clef de voûte des processus de structuration et de systématisation qui veillent à remédier aux carences d'un droit qui s'est construit au coup par coup à partir de dispositions éparses et fragmentaires. Ils servent de fils directeurs, sorte de voie royale autour de laquelle les règles dispersées vont pouvoir être

rassemblées et structurées dans un corps normatif entièrement rénové. Cet effort de rationalisation trouve son aboutissement dans la codification. Aiguillonné par des principes novateurs, le code rassemble des règles éparses en un tout cohérent, rénove les institutions et affine les techniques juridiques.

D'autres raisons d'ordre stratégique commandent aussi de recourir aux principes. Leur généralité permet en tout cas de vaincre plus facilement les levées de boucliers auxquelles se heurtent habituellement les règles formulées de manière trop précise. En raison de leur relative inconsistance, ils recueillent plus aisément que ces dernières l'adhésion des différents groupes d'intérêts. Ils facilitent inmanquablement l'adoption de réformes qui n'osent pas vraiment porter leur nom jusqu'au jour où les juridictions viendront à préciser leur portée. Leur inscription dans des textes normatifs peut également conduire, par l'entremise de notions à caractère variable, à une application plus souple d'un droit critiqué pour sa trop grande rigidité. Cette flexibilité présenterait de surcroît l'avantage de faciliter l'adaptation des règles à des situations mouvantes, de même qu'elle assurerait aux principes une pérennité que les normes plus précises et plus complètes ne possèdent plus; en étant maléables, les principes n'ont pas besoin d'être modifiés formellement lorsque les circonstances changent.

En donnant un relief nouveau à la pléthore de prescriptions techniques qui peuplent le droit de l'environnement, les principes semblent l'affranchir de la pesante tutelle des sciences naturelles et appliquées. La doctrine apporte d'ailleurs un concours significatif à leur formulation. En systématisant, pour des raisons didactiques, les règles et institutions et en les réunissant dans des ensembles cohérents et harmonieux, elle énonce des principes destinés à rendre intelligible le droit ainsi reconstruit. En dégagant des principes, elle attire l'attention du législateur sur le caractère imparfait du droit positif et l'invite à y remédier, tout comme elle ouvre au juge de nouvelles pistes de réflexions qui lui permettront d'élaborer des solutions jurisprudentielles plus cohérentes.

Enfin, ils ouvrent de larges perspectives en termes d'argumentation juridique en étant notamment employés en tant que normes interprétatives par les juridictions suprêmes.

Valeur ajoutée

Et l'on en vient à se demander si leur émergence représente réellement une *avancée importante* pour le droit de l'environnement. Ces principes annoncent-ils en fin de compte un avenir radieux ? Ou ne s'agirait-il pas plutôt d'un *complément intéressant* mais dont la portée juridique est somme toute fort réduite. Au de-là de l'effet de mode, y-a-t-il vraiment quelque chose d'inédit ? Premier constat : malgré les efforts déployés par une légion de juristes depuis quatre décennies, le droit de l'environnement n'a pas produit les effets escomptés. S'il a certes contribué à l'élimination des pollutions les plus spectaculaires dans les pays occidentaux, il n'a pas été à la hauteur des défis environnementaux. Les principes n'ont guère été utiles. Second constat : en Europe, un certain nombre de juridictions se sont emparés de certains principes pour renforcer la portée de dispositifs juridiques et contrer, de la sorte, des interprétations dégressives. Mais ces dernières n'ont pas nécessairement le dernier mot et les jugements les plus téméraires se retrouvent rapidement dans les oubliettes de

N. de Sadeleer, "Principes du droit de l'environnement. De la simplicité du slogan à la complexité de l'interprétation", in D. Bourg et A. Papaux (dir.), *Dictionnaire de la pensée écologique*, PUF, Paris, 2015, p. 811-814.

l'histoire de par la propension de certaines autorités à réformer des dispositifs qui ont été interprétés trop audacieusement. Troisième constat : il ne faut pas perdre de vue que le droit est une affaire de mesure qui répugne à l'excès. Aussi ne faut-il pas trop espérer, sur le plan de la défense de l'environnement, de ces principes. A cet égard, le principe de proportionnalité paraît atténuer les velléités interventionnistes des règles environnementales dans le sens de la modération.

Conclusions

Vilipendés ou célébrés, les principes du droit de l'environnement ne laissent pas les juristes indifférents. S'il y a là du "droit qui parle", il n'y en a pas suffisamment pour conclure qu'ils seraient dépourvus de tout effet normatif. L'on ne saurait donc y voir dans leur émergence le produit d'une quelconque alchimie juridictionnelle, le fruit d'une recherche intellectuelle débridée, voire une simple coquetterie à la mode. Le fait de ne pas être exprimés dans des termes extrêmement clairs et précis, ne les empêchent pas d'agir de façon parfois significative sur le cours du droit positif en conditionnant le travail du législateur, de l'administrateur comme celui du juge

Nicolas de Sadeleer, chaire Jean Monnet, professeur de droit européen, Univ. Saint Louis
www.tradeenvironment.eu

BIBLIOGRAPHIE :

- N. de Sadeleer, Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution, collection Universités francophones, Bruxelles, Bruylant, Paris, A.U.F., 1999, 437 p.
- Ibid., Environmental Principles: from Political Slogans to Legal Rules, Oxford, Oxford University Press, 2005, 433 p.