

Pertinence, légitimité et force de résistance de la dimension environnementale du développement durable

(Cours du 30/11/2005)

Delphine MISONNE

CEDRE
Centre d'étude du droit de l'environnement
FUSL
Boulevard du Jardin Botanique 43
1000 Bruxelles

misonne@fusl.ac.be

I. L'origine du concept de développement durable

Au début des années 70, le monde connaît son premier grand choc pétrolier et se rend compte de sa dépendance quasi totale vis-à-vis de l'or noir. C'est l'époque où l'on prend également conscience de l'impact environnemental à grand échelle de l'intense croissance économique des dernières années, dont les marées noires et les pluies acides sont symptomatiques. Le « Club de Rome » émet son célèbre cri d'alarme, « halte à la croissance », dont le mérite est certainement de stimuler la réflexion sur les perspectives offertes par le développement économique, tel qu'il est alors conçu.

En 1972, la Communauté internationale se positionne face à ces questions de développement et d'environnement, lors de la Conférence qui eut lieu à Stockholm à l'initiative des Nations Unies. Il en résulte une déclaration qui :

1° exprime la conviction que l'homme a le droit de vivre dans un environnement qui lui assure dignité et bien-être et que les ressources doivent être préservées pour les générations présentes et futures (principes 1 et 2) ;

2° que le développement économique et social est indispensable, si l'on veut assurer un environnement propice à l'existence et au travail de l'homme et créer sur la terre des conditions nécessaires à la qualité de la vie (principe 8).

Par cette déclaration, les Etats signataires confortent dès lors, d'une part, la nécessité de protéger l'environnement et les ressources naturelles (dont le pétrole) et, d'autre part, la nécessité de continuer à croître – ce qui est nécessaire pour améliorer la qualité de vie de tous, d'une manière générale. Les deux dimensions en conflit (environnement, croissance) sont donc légitimées. Elles ne sont cependant pas encore conciliées.

Cette époque marque d'ailleurs le début de l'essor du droit de l'environnement, à l'échelon international et européen, avec comme pierre d'angle la Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière en 1979. Mais les questions d'environnement restent gérées « en opposition » à la croissance économique. Cette opposition est constante et, là où l'on regrettait une croissance effrénée, source d'externalités, certains commencent déjà à regretter les freins nouveaux et, en particulier, celui constitué par la prise en compte de la nécessité de gérer l'impact environnemental. L'environnement reste une contrainte imposée par les pouvoirs publics, au détriment, dans une certaine mesure, de l'essor économique. Il n'y a pas de lieu de rencontre des intérêts. Cette politique environnementale, construite de manière réactive, n'est pas dotée de la meilleure garantie de succès.

La situation s'avère d'ailleurs difficilement tenable et des appels sont faits pour que l'on envisage une synthèse de ces pôles d'intérêts conçus comme trop antagonistes : peut-on trouver une autre solution que celui de devoir faire le choix entre l'environnement et la croissance ?

C'est dans ce contexte que l'Assemblée générale des Nations Unies confie la tâche à Madame Gro Brundtland, alors Premier Ministre de Norvège, de tenter de tracer des perspectives plus positives. De ses travaux qu'émergera, en 1987, le concept de « développement durable », déjà émis auparavant (notamment dans le domaine de la conservation de la nature) mais qui n'avait pas encore reçu une attention suffisante de la part de la Communauté internationale, jusqu'alors.

Le développement durable est défini comme « *le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* ». Il n'inclut pas le mot « environnement » mais cette préoccupation est implicite car elle est intimement liée au potentiel de satisfaction des « besoins » de l'homme sur le long terme, dans une perspective solidaire.

La synthèse attendue est ainsi faite : pour être susceptible de durer (d'être viable, projetable sur le long terme), le développement doit intégrer une dimension environnementale et une dimension sociale au sens large (protection des travailleurs mais aussi forte préoccupation des relations avec les pays moins industrialisés et de la lutte contre la pauvreté). Il ne peut se concevoir sans la prise en charge de ces deux dimensions, trop négligées jusqu'alors. Ce n'est qu'à cette condition que l'on peut envisager sereinement le long terme, la durabilité. On en infère une promesse de développement équilibré. L'on trace ainsi la voie à suivre, le fil directeur, prometteur et réconciliateur, de la croissance.

Cette prise de position a un effet « boule de neige » considérable. Le développement durable imprègne, à partir de ce moment, la plupart des grandes déclarations et conventions internationales, partant de la déclaration de Rio de 1992. Il percole rapidement vers tous les niveaux sous-jacents : pouvoirs publics internes, associations de citoyens, entreprises, etc.

II. Quinze ans plus tard, où en sommes-nous concernant la dimension environnementale du développement durable ?

1° D'une part, de nombreux acquis du point de vue du droit et de la protection de l'environnement doivent être signalés.

Parmi eux :

- En droit européen : le principe d'intégration de l'environnement dans l'ensemble des autres politiques environnementales est inséré dans le Traité européen (art.6), de même que la nécessité de poursuivre un niveau de protection élevé en matière d'environnement (art.2). La reconnaissance de la force de la préoccupation environnementale est confirmée et étayée par la Cour de Justice, qui développe une très abondante jurisprudence, inférant notamment que la protection de l'environnement peut justifier que des entraves soient créées à l'égard du commerce des biens et des services, dès lors que les mesures prônées s'avèrent adéquates et nécessaires pour protéger l'environnement ;
- En droit interne : la Constitution belge contient l'obligation et le devoir de contribuer à la protection d'un environnement sain (art.23). La législation et la réglementation relatives à cette problématique devient également de plus en plus fournie, guidée par le droit international et européen ;
- Au niveau international : l'on constate un grand essor des conventions internationales, multisectorielles ou ciblées sur une problématique particulière (biodiversité, climat, mouvements transfrontaliers de déchets, etc.). L'environnement est également présent dans les débats relatifs aux échanges commerciaux internationaux.

2° Toutefois, d'autre part, on constate l'émergence de tendances inverses, négatives à priori.

Au plan européen par exemple, la tendance récente est d'inciter à la dérégulation et à la simplification, et ceci vaut en particulier pour ce qui concerne le droit de l'environnement. Le projet actuel est de s'attacher à supprimer les freins à la compétitivité et à la croissance, comme en témoigne le processus lancé lors du Conseil des Ministres de Lisbonne en 2000, où fut décidé de fixer à l'Europe, pour 2010, l'objectif d'être l'économie la plus compétitive. On y oublia toutefois la dimension environnementale, qui fit l'objet d'un addendum lors du Conseil de Cardiff de 2001. Cette dimension avait-elle été omise tout simplement parce qu'elle était tellement intégrée à la notion de développement qu'il n'avait pas été nécessaire de la rappeler ? Ou s'agissait-il plutôt d'un oubli révélateur d'une réalité de plus en plus criante, selon laquelle la dimension environnementale continue à être considérée comme un potentiel d'opposition à la compétitivité, plutôt que comme un potentiel de croissance intégrée.

L'on constate par ailleurs de nos jours une sérieuse remise en question de la portée de certaines législations environnementales (air, déchets) et de leur caractère contraignant, dès lors qu'elles sont susceptibles d'entrer en conflit avec de puissants autres intérêts. L'accent est clairement mis sur les instruments volontaires et non contraignants, qui permettent de laisser la bride sur le cou des acteurs principalement concernés (tels les entreprises).

L'on pose enfin la question du maintien du principe d'intégration de l'environnement dans les autres politiques lors du débat sur la Constitution européenne.

Alors que l'industrie témoigne bien sûr d'une certaine maturité dans la prise de conscience de l'importance de certains enjeux, dont l'environnement, peut-on pour autant considérer que les balises de nature contraignante ne sont plus nécessaires, et se réjouir aveuglément de ce mouvement vers la dérégulation, qui serait propice à une plus grande compétitivité ? Dans un

contexte de développement à haute vitesse, n'est-il pas difficile de se soucier encore de questions environnementales, si une telle exigence n'est pas imposée, à tous, dans une perspective égalitaire, par les pouvoirs publics ? L'intérêt de la réglementation n'est-il pas en effet, entre autres, de mettre tous les acteurs concernés sur un même pied, afin de ne pas permettre une course vers le bas, un rabotage de la dimension environnementale ? La liberté de choix et de moyens ne méritent-elle pas d'être encadrée par des règles stables, claires, certaines.

III. Le développement durable = moins d'environnement ?

Osons la question : le développement durable est-il une réponse adéquate aux questions posées dans les années 70-80 ou sommes-nous plutôt dans le domaine de l'utopie ? La synthèse proposée est-elle réaliste ?

Le concept ne produit-il pas, par ailleurs, des effets inattendus ? Le développement durable signifie-t-il « plus d'environnement » ou « moins d'environnement » ?

L'on peut en effet observer que la durabilité est parfois invitée à peser sur la politique environnementale de la manière suivante :

1° par une exigence d'échelle, décourageant les initiatives nationales; le concept invite à ce que les décisions relatives à la protection de l'environnement soient prises au plus haut niveau possible, international ou européen, dès lors qu'elles touchent à de forts intérêts économiques. La norme à portée contraignante n'est acceptée que si et seulement si tous les acteurs susceptibles d'être concernés sont mis à la même enseigne, soit si le régime mis en place s'applique à une très vaste échelle territoriale. C'est très symptomatique dans les discours sur Kyoto (US v. Chine) ou sur les normes susceptibles d'avoir une incidence sur les échanges commerciaux. Une telle conception déprécie toute initiative prise au seul plan national, qui est d'office qualifiée de « non durable », parce qu'une démarche isolée risquerait de mettre des secteurs en difficulté, puisqu'ils devront endosser des charges qui sont susceptibles de freiner leur potentiel de compétitivité, alors que leurs concurrents n'y seront pas soumis ;

2° par un questionnement du niveau de protection recherché (acceptation de préoccupations environnementales jusqu'à un certain degré) et la recherche d'une proportionnalité au niveau de l'impact de la mesure environnementale sur les activités économiques et, notamment, sur le niveau de confort des citoyens. L'ambition environnementale est désormais soumise à condition ; elle n'est plus seule en jeu. Elle ne doit pas paralyser la croissance et c'est à elle d'intégrer la préoccupation économique. Le prisme se renverse : là où les années 70 appelaient à teinter la croissance d'environnement, c'est maintenant le projet environnemental qui est appelé à intégrer la nécessité de croître économiquement ;

3° par le cautionnement des voies d'action au moindre coût possible, ce qui conduit à l'émergence de mécanismes dits flexibles, de normes et de permis négociables (les marchés, les crédits), de démarches volontaires. Les efforts à fournir sont admis s'il est permis de les réaliser de la manière la moins contraignante possible d'un point de vue économique.

Ce profil général relativement morose s'oppose à un concept plus ambitieux selon lequel la dimension environnementale du développement durable est envisagée comme une chance pour la croissance, pariant sur le développement de nouvelles technologies et sur un

développement éclairé qui veille à éviter la création de « bombes à retardement » environnementales qu'il conviendra un jour de gérer, de toute façon. Ce développement durable créer des hypothèses de croissance où tant les acteurs privés que la société au sens large est gagnante, qu'il s'agisse de l'occupation de marchés de pointe (ecoconception, efficacité énergétique), de la prise en charge préventive du passif industriel (sols contaminés, impact sur la santé), du rôle de modèle invitant à faire des émules (villes propres), etc.

IV. Un droit de l'environnement qui veille au maintien du sens et au dialogue

L'un des objectifs du droit de l'environnement est de fixer des socles, des points de non retour :

- Les pouvoirs publics ont l'obligation de mener une politique en matière d'environnement ;
- Ils doivent poursuivre un objectif de protection élevée et garantir un environnement sain au citoyen;
- Des principes directeurs sont appelés à guider l'élaboration de cette politique environnementale, tels les principes de prévention, de précaution, et du pollueur payeur.

Le droit de l'environnement donne un sens à l'action publique, en fixant les objectifs à atteindre en matière d'environnement, qui gagneront en clarté et en efficacité s'ils sont chiffrés et échelonnés dans le temps. Il ne s'agit pas de laisser au marché le soin de fixer le niveau de protection envisagé.

Ce droit de l'environnement crée les incitants nécessaires et l'encadrement visant à stimuler et convaincre les acteurs clefs, que cela soit sur une base contraignante ou volontaire, à contribuer à la réalisation des objectifs fixés.

Il pose aussi les conditions indispensables à la mise en place d'un vrai dialogue avec l'ensemble des acteurs concernés. Le dialogue, c'est certainement le meilleur moyen pour que le droit de l'environnement ne soit pas conçu comme une contrainte mais comme un projet auquel chacun de ces acteurs (employeurs, syndicats, associations, citoyens) est susceptible d'adhérer. Un tel dialogue est organisé par le droit de l'environnement à plusieurs niveaux, du niveau méga (planification, nouvelle législation) au niveau micro (lors du processus de délivrance de permis autorisant des projets particuliers).

La notion de durabilité implique d'ailleurs certainement la nécessité de dialoguer, de créer des plates-formes de rencontres pour s'accorder sur ce que pourrait être le développement durable.

Il faut pouvoir se rencontrer pour pouvoir analyser les points de dissension et de consensus par rapport à un projet particulier, pour identifier, de concert, les conflits d'intérêts potentiels et éclairer, ensemble, le décideur, pour qu'il puisse concevoir la norme ou le projet de manière optimale. Même s'il appartient toujours, *in fine*, au pouvoir public de décider, il est important que celui-ci soit éclairé, sur le mode du contradictoire, quant à toutes les conséquences des mesures envisagées.

Le développement durable invite semble-t-il à rester « raisonnable » dans les ambitions environnementales.

Il y a des situations où chacun est gagnant, lorsque l'économie et l'environnement se renforcent mutuellement de manière évidente (le cas de l'efficacité énergétique : une meilleure protection environnementale permet de réduire les coûts) et contribuent à la réalisation d'un bon niveau d'ambition.

Dans les autres situations, où les intérêts ne sont apparemment immédiatement conciliables (surtout les matières où la politique environnementale met un prix sur ce qui était jusqu'alors gratuit : la pollution de l'air ou de l'eau se solde par une facture, directe ou indirecte), il est parfois difficile de maintenir le niveau de protection initialement envisagé, face à la nécessaire gestion des conflits d'intérêts, même si le décideur est tenu de respecter certaines balises incompressibles.

L'apport clef du concept de développement durable, au-delà des notions d'intégration et d'équilibre, semble alors être l'ouverture du dialogue, l'invitation à ce que les acteurs clés se rencontrent et discutent ensemble pour tenter de trouver ensemble des solutions ou à tout le moins d'identifier sereinement les blocages éventuels, à l'égard duquel il appartiendra au décideur de trancher.