

« DROITS DE L'HOMME ET ENVIRONNEMENT : PRATIQUES ET RECHERCHES »
15 SEPTEMBRE 2018



Groupe de travail « Environnement et droits de l'Homme »
Synthèse et résumés de la journée d'étude

« L'ACCÈS À LA JUSTICE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT »

Julien Bétaille, Maître de conférences en droit à l'Université Toulouse 1 Capitole.

Le texte ci-dessous constitue un résumé de sa présentation, rédigé par les organisateurs de la journée d'étude.

L'intervention aborde le thème de l'accès à la justice en matière d'environnement en prenant d'abord un point de vue assez large sur ses fondements théoriques et politiques ; puis en dressant un rapide état des lieux de ce qu'implique concrètement la défense de l'environnement devant la justice en France.

Dans les discours médiatiques et politiques, la rhétorique des « droits de la nature » est à la mode. En témoignent les dizaines d'articles de presse ou d'émissions de radio qui y sont consacrés. On parle ici de « droits de la nature » (approche subjective), et non de « droit de l'environnement » (approche objective). Dans le premier cas, il s'agit de reconnaître la nature comme étant une personne juridique titulaire de droits, laquelle pourrait agir en justice pour défendre ses intérêts. Quel est le questionnement d'origine qui a amené aux droits de la nature et à l'idée d'un accès à la justice des « choses » environnementales ? Dans les années 1960, lors des premiers recours en justice, des collectifs de citoyens luttant contre les atteintes à la nature se confrontent à la question suivante : « Comment faire pour défendre la nature devant les tribunaux ? » Les avocats se heurtent alors à l'état du système juridique du moment lorsqu'ils veulent engager ce type de recours. Un cas emblématique est celui de « Mineral King » aux États-Unis : au début des années 1970, la compagnie Disney souhaite construire une station de ski en rasant une forêt de séquoias dans une vallée de montagne. La réponse du juge est alors simple : vous devez défendre un intérêt personnel pour agir en justice, or ce n'est pas le cas, c'est la forêt que vous défendez et non vous-même.

Se dessinent alors progressivement deux voies différentes pour contourner ce problème de recevabilité. En Europe, le choix va être celui d'un assouplissement des règles de recevabilité. Par exemple, en France, dès le milieu des années 1970, on prévoit dans la loi qu'une association, sous réserve de remplir certaines conditions, a le droit de défendre l'environnement en justice. Une association comme France Nature Environnement, Greenpeace ou autres, après trois ans d'existence, peut ainsi exercer des actions en justice en faveur de l'environnement. Elle est une personne juridique dotée d'un objet statutaire propre qui est la défense de l'environnement. Dès lors, une atteinte à l'environnement est également

une atteinte à l'objet statutaire de l'association, qui a donc le droit d'aller en justice pour défendre ce dernier.

La seconde voie, restée en sommeil jusqu'en 2008, relève d'une autre logique. Elle est décrite de façon très stimulante par un professeur américain, Christopher Stone, au début des années 1970 au moment de l'affaire de « Mineral King ». Il propose alors dans un article de conférer à la nature elle-même la personnalité juridique. Il s'agit de considérer la nature comme une personne morale, à l'image par exemple d'une association ou d'une société. La nature peut dès lors ester en justice en tant que telle et en son nom propre, cela en étant techniquement représentée par ce que Stone appelle des « guardians » qui, eux, sont des personnes humaines.

Mon objection vis-à-vis des « droits de la nature » ne porte pas sur la technique juridique proposée par l'article de Stone. Celle-ci va à contre-courant de la vision classique du droit mais sa démonstration est remarquablement rigoureuse et convaincante. Elle porte plutôt sur l'intérêt de recourir à cette technique juridique. A mon sens, cette technique n'est pas plus efficace que ce qui existe actuellement en France, à savoir le fait de reconnaître la recevabilité d'une association de protection de l'environnement pour défendre son objet statutaire devant la justice.

Certains défenseurs des droits de la nature visent en fait une radicalisation de la protection juridique de la nature. Je suis parfaitement d'accord pour dire que nous avons besoin de règles plus exigeantes face à l'ampleur de la crise écologique, mais il n'est nul besoin de reconnaître la nature comme sujet de droit pour radicaliser sa protection qui, finalement, dépendra toujours de la volonté des humains de s'obliger vis-à-vis d'elle.

Les partisans des droits de la nature présentent leur théorie comme une alternative au droit de l'environnement existant, lequel est supposé inefficace. Il y a ici une méprise sur la véritable portée du droit existant. En effet, le droit de l'environnement en tant que tel n'est pas plus inefficace qu'un autre, il n'est seulement pas assez radical pour répondre à la crise écologique. Il est aujourd'hui facile de démontrer que ce droit a été très efficace pour protéger certaines espèces ou pour limiter la pollution. Il y a certes une érosion grave du vivant, mais le droit a quand même été efficace. Il suffit pour s'en convaincre d'imaginer l'état dans lequel serait la planète aujourd'hui si ce droit n'avait pas existé. Par exemple, des études ont montré que si la directive sur la protection des oiseaux n'avait pas été adoptée, des espèces auraient disparu. Lorsqu'un texte est suffisamment ambitieux et surtout qu'il existe une volonté de l'appliquer pleinement, le droit est un outil fondamental de la protection de l'environnement. Sur ces deux éléments, l'attribution éventuelle de la personnalité juridique à la nature ne change rien.

Le discours des « droits de la nature » est revenu sur le devant de la scène lorsqu'en Amérique du Sud, certains États ont retenu cette approche dans leurs lois ou dans la Constitution, comme l'Équateur en 2008. Des dirigeants politiques, à la recherche d'idées nouvelles, l'ont fait pour répondre aux aspirations de leurs populations, en s'inspirant de l'animisme autochtone. Cette forme d'opportunisme politique ne peut cependant dissimuler le fait que ce sont finalement des pays dont l'économie est restée très fortement fondée sur

l'extractivisme et où ces changements n'ont pas permis d'enrayer le massacre de la biodiversité. Cela montre bien que la question de l'efficacité de la protection juridique de l'environnement dépasse largement celle de l'attribution de la personnalité juridique à la nature. Dès lors, prétendre comme le font les défenseurs de cette théorie que cela serait une solution « miracle » pour sauver la planète relève d'une vision naïve du problème.

Comment fait-on alors pour que l'environnement soit mieux protégé par notre droit ? C'est toute l'importance du droit d'accès à la justice. En Europe, le choix qui a été fait a été de miser sur des entités « altruistes » : le voisin de l'usine chimique, le collectif qui se monte face à un projet, soit des citoyens ou des associations bien établies. Ils ont reçu un statut privilégié pour défendre la nature en justice. C'est ce que fait l'article 9 de la Convention d'Aarhus de 1998 notamment. Elle porte sur la démocratie environnementale, la mise en œuvre des droits de l'Homme dans le domaine de l'environnement et dans ses aspects procéduraux : droit à l'information, à la participation dans le cadre des processus de décision, droit d'accès à la justice. La construction est cohérente : l'information, c'est ce qui permet la connaissance d'un problème par le plus grand nombre. Ensuite vient aussi la garantie de pouvoir peser sur les décisions par le droit à la participation, comme en France dans le cadre du débat public. Enfin, si la participation a échoué, ce qui arrive souvent, il est alors possible aller en justice pour obtenir que le droit soit respecté par les décisions prises en matière d'environnement. Un secrétariat et un Comité de suivi de la convention d'Aarhus existent et des plaintes individuelles sont possible pour examiner si les États ont bien respecté leurs obligations. La Cour de justice de l'Union européenne intervient aussi dans l'interprétation et l'application de ces droits. Ce choix de ne pas donner des droits à la nature, mais de donner plutôt des droits aux citoyens pour défendre la nature, fait d'ailleurs des émules en Amérique du Sud. Il existe depuis 2018 un « Accord régional sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice » à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes, dit d'Escazú (Costa Rica), qui s'inscrit aussi dans le sillage des recommandations de la conférence de Rio en 1992 et de la convention d'Aarhus

Sur un plan plus pratique, quelle image peut-on donner du contentieux environnemental et de l'accès à la justice en matière d'environnement en France ? Tout d'abord, remarquons que ce type d'action est rarement le fait d'individus, sauf en ce moment sur des sujets très spécifiques comme la santé environnementale avec les pesticides ou en matière d'urbanisme. Le contentieux environnemental se situe d'abord au niveau national avec l'intervention de grandes ONG, quoique de façon différente. Greenpeace effectue par exemple des actions juridiques ciblées dans le sillage de ses campagnes. A ma connaissance, elle ne peut s'appuyer que sur un ou deux juristes et mobilise surtout des avocats en externe. La FNH, le WWF comme les Amis de la Terre n'ont pas de postes de juristes dédiés. « Notre affaire à tous » est un cas particulier. C'est une ONG jeune et de petite taille qui privilégie les coups d'éclat médiatiques par rapport à la poursuite d'une stratégie contentieuse réfléchie. De fait, seule France Nature Environnement (FNE) dispose d'un service juridique d'une taille suffisamment importante pour agir en continu dans pratiquement tous les domaines et partout sur le territoire. A cela s'ajoute un réseau d'une cinquantaine de juristes dans ses associations membres, dont des salariés. Le quotidien du contentieux de l'environnement en France, c'est donc FNE et ses fédérations. Elle met en œuvre une stratégie contentieuse coordonnée au plan national, ce

qui lui donne une réelle force de frappe, même si celle-ci n'est pas toujours reflétée à son juste niveau dans les médias.

Il peut arriver, même si ce n'est pas toujours conforme aux règles déontologiques, que des avocats proposent des actions juridiques à des ONG, pour faire un « coup médiatique ». Les deux parties y trouvent alors leur compte en termes de notoriété, même si cela ne profite pas toujours à l'environnement. Se pose alors la question de la stratégie à moyen terme. Après la publication d'un communiqué de presse vecteur de notoriété, encore faut-il déposer un recours et le mener à bien, donc investir des moyens financiers, et si possible ne pas perdre le recours. Certaines associations ont perdu et ont dû faire une levée de fonds pour compenser leurs pertes. Certes, la possibilité de perdre est inhérente à toute action contentieuse, mais il est regrettable de faire payer aux donateurs les conséquences d'actions juridiques parfois hasardeuses. Malheureusement le contentieux associatif est difficile à improviser, l'enjeu principal est donc le professionnalisme des associations.

Il y a aussi, au niveau local ou régional, des associations très mobilisées au niveau juridique, comme dans le cas de Notre-Dame-des-Landes, celui du contentieux des Algues vertes (Eau et Rivières de Bretagne, une association membre de FNE). Alsace Nature agit aussi actuellement sur le grand contournement de Strasbourg, comme d'autres en Limousin, en Occitanie, ou ailleurs. Ces actions ne sont pas toujours visibles dans les médias mais répondent pourtant à des stratégies juridiques de moyen terme dont le but est de construire progressivement une jurisprudence favorable à l'environnement. La méthode consiste à prendre d'abord les cas les plus faciles, et non pas les plus médiatiques, pour faire établir une première jurisprudence devant les tribunaux administratifs, la défendre ensuite en appel, puis au Conseil d'État, et ce faisant consolider la jurisprudence et donc faire progresser le droit de l'environnement au bénéfice de tous. A l'inverse, les coups d'éclat médiatiques, parce qu'ils ne sont que secondairement guidés par l'expertise juridique, conduisent parfois à des régressions de la jurisprudence, au détriment de tous.

En quoi consiste l'action en justice en matière d'environnement ? En général la contestation porte sur les actes adoptés par l'administration, qui autorisent des projets d'aménagement ou d'infrastructures, etc., rares étant les refus. C'est donc un contentieux préventif. Il s'agit de prévenir les atteintes à l'environnement en amont en demandant l'annulation d'une décision administrative comme l'autorisation d'un projet néfaste pour l'environnement.

Il est ensuite possible de sanctionner *a posteriori* les atteintes portées à l'environnement devant le juge pénal ou civil et d'en obtenir l'indemnisation. Le code de l'environnement dispose de nombreuses incriminations. Il est également possible d'obliger les autorités publiques à agir : l'association conteste alors l'inertie de l'administration dont la carence est illégale. Ces recours permettent de stigmatiser l'inaction de l'administration. Pour les algues vertes, il y a eu ainsi un contentieux associatif puis des collectivités territoriales parce que l'État n'avait pas contrôlé les porcheries et était ainsi en partie responsable de la prolifération des algues vertes. Il y a ici un préjudice vis-à-vis de l'objet statutaire des associations, ici la protection de l'eau, mais aussi pour les communes qui ont perdu en attractivité touristique à cause de cette nuisance.

Les obstacles ne manquent pas pour autant et il faudrait encore beaucoup de temps pour les exposer en détail, le financement des actions étant par exemple une contrainte importante. Mais il faut souligner que ce qui est en cause c'est l'effectivité des mécanismes juridiques. A l'heure où l'État délaisse sa mission de police en matière d'environnement, cela implique à mon avis de ne pas perdre son temps dans des débats interminables sur un éventuel changement de paradigme juridique (les droits de la nature) alors que tous les outils nécessaires pour agir devant les tribunaux existent déjà. Mais bien sûr, l'établissement et la concrétisation d'une stratégie contentieuse en faveur de l'environnement est un travail de longue haleine, besogneux, qui implique de dépasser l'obsession médiatique pour les ONG qui veulent faire avancer concrètement la cause de la nature au moyen du droit.