

LA RÉGLEMENTATION AMÉRICAINE CONTRE LA LIBERTÉ

Lisa JAEGER

*Avocat
Defenders of Property Rights (Washington)*

I. — MODALITÉS D'ACTION

Je souhaiterais commencer en vous présentant certains de nos clients. Nous sommes une fondation de défense juridique et nous représentons les propriétaires devant les tribunaux d'État et fédéraux ainsi que devant les administrations.

M. et Mme Smith qui projetaient de faire construire une maison, sont un de nos clients. Ils employèrent une entreprise de construction et, une fois la maison bâtie, ils l'occupèrent. Des années plus tard, ils reçurent une lettre du « Army Corps of Engineers », administration responsable de la protection des zones humides qui leur précisait qu'ils avaient violé la loi. On leur ordonna de quitter, non pas leur maison, mais le terrain qui l'entourait. S'ils ne s'exécutaient pas dans les soixante jours, ils devraient payer une amende de 50 000 dollars par jour.

Un autre de nos clients est propriétaire d'un terrain sur la côte californienne et il envisage d'y construire une maison. Sa propriété est localisée en zone résidentielle. Pendant six années, il a essayé d'obtenir un permis de construire mais il n'y est pas parvenu à cause de la réglementation, aussi bien de l'État que de la ville. Sa situation est particulièrement embarrassante dans la mesure où l'une des conditions qu'il doit remplir pour pouvoir construire sa maison est de céder 85 % de son terrain au titre de la protection de l'environnement. En outre, il lui est interdit d'enlever ou de déplacer apports de végétaux échoués sur son terrain, même s'ils peuvent constituer un risque d'incendie.

C'est de ce genre d'affaires dont nous nous occupons en tant que fondation de défense juridique de la propriété.

II. — POSITION DOCTRINALE

Dans notre organisation, nous partons du principe que le système constitutionnel américain est fondé sur le gouvernement limité et la protection des droits individuels.

Les Pères Fondateurs ont reconnu que les droits de propriété sont la pierre angulaire de toutes les autres libertés. Et la clause de juste compensation du Cinquième Amendement à la Constitution américaine garantit que, si le gouvernement, prend (take) votre propriété privée en vue d'une utilisation publique, il doit vous indemniser justement.

Au fil des années cette disposition est devenue vague et personne ne sait vraiment ce que cela signifie. Cependant, il est clair que c'est en 1922 que la Cour suprême décida pour la première fois que, dans certains cas, la propriété privée pouvait être prise par l'État, non pas matériellement, mais plutôt par le biais de la réglementation. Depuis, cette doctrine juridique n'a cessé de se développer de telle sorte que les États-Unis disposent aujourd'hui de deux normes juridiques.

Ainsi, un propriétaire peut revendiquer une compensation lorsque :

- 1) il est privé, par la réglementation, de l'utilisation productive de sa propriété,
- 2) lorsque la réglementation n'est pas légitimée par l'intérêt général.

Pourquoi, alors que ces deux normes semblent être claires, le respect de la propriété privée pose-t-il problème ?

A mon avis, l'origine du problème tient au développement de la réglementation environnementale, développement qui a dénaturé le droit constitutionnel.

Un examen de la réglementation environnementale américaine révèle que le champ qu'elle recouvre est immense. Ainsi, les moyens de protection des droits de propriété privés sont fort limités. A la réglementation fédérale très étendue s'ajoute la réglementation des États, États qui sont en outre contraints, par la loi, de mettre en application les normes fédérales. Enfin, les propriétaires sont contraints de respecter les réglementations des collectivités locales..

L'ensemble des lois régissant l'environnement reposent en général sur la règle de la responsabilité stricte. Ainsi, les propriétaires, même s'ils n'ont pas connaissance des lois, même si leur intention n'est pas de les transgresser, sont responsables. Les présomptions sont toujours en faveur de l'État ; si ses agents déclarent qu'un terrain est une zone humide, alors c'est une zone humide et il n'existe aucune procédure administrative permettant de contester la qualification. Ce n'est qu'après avoir engagé une procédure judiciaire que cela est possible. En outre comme je l'ai mentionné plus haut les amendes et les astreintes sont très élevées.

La caractéristique la plus importante de notre démarche est qu'elle est globale c'est-à-dire que l'on considère l'ensemble de la politique environnementale nationale. Selon cette ligne de conduite, toute agence de l'État doit, avant d'entreprendre quoi que ce soit, analyser son action et déterminer si elle se soldera, dans le futur, par des atteintes à l'environnement. Armés de cette approche étendue de la protection de l'environnement, nous proposons — en tant qu'organisation de protection des droits de propriété privés — de développer une notion globale du droit de propriété, notion qui s'applique de manière aussi juste et aussi forte que notre politique environnementale elle-même.

III. — UNE ÉVOLUTION JURIDIQUE EN DEVENIR

Je souhaite maintenant dire quelques mots, au nom de quelques 600 associations, du mouvement pour la défense de la propriété privée. Certaines de ces associations sont constituées de propriétaires privés tandis que d'autres représentent les intérêts de divers groupes de propriétaires. Elles prennent place à tous les niveaux : local,

régional, état et fédéral et leur fonction essentielle est de faire entendre la voix des propriétaires et de maintenir le débat entre les propriétaires privés et l'État.

L'une des premières réalisations du mouvement pour la défense de la propriété privée a été l'adoption de lois sur la propriété au niveau des États. Ce sujet est très controversé et chaque jour les journaux font état d'affaires relatives à la mise en œuvre de ces lois.

On distingue deux catégories de lois :

— Les premières contraignent l'État à considérer, en matière d'aménagements et ouvrages publics, ses actions de sorte à déterminer si elles se soldent ou non par des expropriations contraires aux dispositions constitutionnelles. Si le projet est jugé anticonstitutionnel, l'État se doit de présenter une solution alternative même s'il peut, en dernier recours, réaliser le projet initial. Nombreux sont les États ayant adopté ce genre de législation, et je dois souligner qu'elle trouve son origine dans une directive (Executive Order) de 1988 du président Reagan, directive qui raviva la vieille idée selon laquelle la réforme implique que l'État modifie la façon dont il conçoit et traite les droits de propriété.

— La seconde catégorie de lois que le mouvement pour la défense de la propriété privée a encouragées est très controversée. Il s'agit de la législation sur l'indemnisation établissant un seuil — de 20 % par exemple — à partir duquel la dépréciation de votre propriété causée par les activités de l'État doit entraîner une compensation. Ainsi le citoyen est protégé contre les activités réglementaires qui déprécient lourdement sa propriété.

On trouve, à côté de ces deux grands types de législation, d'autres lois sans doute plus prometteuses dans leurs résultats. Elles entrent dans la rubrique des efforts conduits pour contester des lois spécifiques existantes ou, inversement, pour faire passer de nouvelles lois elles aussi spécifiques. Par exemple, le Parlement de l'État de l'Oregon a récemment adopté un amendement à ses lois sur la préservation de son patrimoine historique. Avant cet amendement, un propriétaire privé ne pouvait refuser que son terrain soit déclaré site historique. L'amendement a précisément rendu possible ce refus et, en même temps, permis d'éviter certaines dépenses administratives élevées liées au classement en site historique.

Un autre exemple de réforme en cours concerne, au niveau fédéral, le problème — déjà évoqué dans l'affaire *Smith* — de la notification. Trop souvent, les propriétaires ne sont pas informés que leur terrain est, dans ce cas précis, classé en zone humide. Ce que la loi fédérale devrait permettre est de donner aux propriétaires les moyens de se défendre. Comme ils n'ont pas, pendant des années avant que l'État ne décide d'appliquer la réglementation, été informés que leur terrain était déclaré zone humide les *Smith* ne devraient plus être concernés par cette réglementation.

Enfin, toujours sur le thème de la réforme, je dois mettre l'accent sur l'utilisation trop fréquente des tribunaux par des intérêts concurrents représentés par des organisations tantôt privées, tantôt publiques. La résolution des problèmes environnementaux via les procès n'est pas satisfaisante si elle se fait dans l'ignorance totale du cadre législatif. L'une des meilleures illustrations d'un tel excès concerne le golf. Ce sport est devenu, semble-t-il un véritable passe-temps national et les promoteurs ainsi que les gérants de terrains de golf connaissent de sérieux problèmes parce que les groupes écologistes s'opposent aux atteintes extensives et coûteuses que le golf est censé faire subir à l'environnement. Cette opposition s'est récemment soldée par l'organisation d'une conférence sous le patronage de l'Agence de Protection de l'Environnement (EPA). Les promoteurs se sont alors

engagés à respecter un certain nombre de principes de préservation de l'environnement qu'ils avaient jusque là ignorés. C'est là exemple des nombreux actes de coopération que l'on voit aujourd'hui apparaître aux États-Unis, actes qui viennent prendre leur place à côté des nombreux efforts législatifs et judiciaires de protection de l'environnement.

*

* *

Je souhaiterais terminer cette intervention en disant que, dans le futur, le poids du mouvement pour la défense des droits de propriété sera de plus en plus important aux États-Unis, simplement parce que les problèmes à résoudre sont très nombreux et que, s'ils ne sont pas résolus de manière générale par la législation, ils devront être résolus au cas par cas en justice et cela prendra du temps.

Enfin, je voudrais souligner que le but véritable de ce mouvement est la préservation des droits de propriété et des idéaux qui fondent notre société. Ces derniers sont proches de ce que le juge Oliver Holmes déclara en 1922, la première fois où les tribunaux précisèrent que la réglementation pouvait aller trop loin et constituer ainsi expropriation de fait (taking) : « Un fort désir public d'améliorer la condition humaine ne suffit pas à justifier que ce désir soit réalisé par la plus petite des atteintes à la règle constitutionnelle en vertu de laquelle il faut payer pour la modification des droits de propriété ».

Lisa JAEGER