

CONCLUSION GÉNÉRALE

Michel MASSENET

La Conférence internationale placée sous le patronage de Madame le Ministre de l'Environnement, « *Droits de propriété et Environnement* » qui s'est tenue à Aix-en-Provence les 27, 28 et 29 juin 1996 a constaté qu'en présence de menaces qui pèsent sur les équilibres écologiques, les États ont réagi d'abord essentiellement par un déploiement réglementaire. Sans mettre en cause la légitimité de certaines de ces interventions, la Conférence s'est interrogée sur les limites que leur assignent la diminution des fonds publics disponibles, la saturation qu'engendre la superposition des textes juridiques et la stérilité qu'implique à la longue un traitement exclusivement étatique de problèmes qui ne peuvent trouver de solution qu'à travers la mobilisation de l'opinion et la participation de la société civile.

Trois questions sont ainsi posées :

- 1) L'État est-il le seul acteur possible d'une politique de l'environnement ?
- 2) Comment évaluer et compléter l'intervention réglementaire ?
- 3) Comment mettre les logiques de la propriété au service de l'environnement ?

I. — L'ÉTAT N'EST PAS LE SEUL ACTEUR POSSIBLE

Pressés par des campagnes médiatiques (certaines justifiées, d'autres alarmistes), les États ont cru politiquement opportun d'arrêter de mesures réglementaires. Ils étaient ainsi conduits à prendre directement en charge les actions liées à la protection de l'environnement, sans égard pour les coûts, sans appel aux ressources de la société civile. La nécessité et l'urgence d'une prise de conscience générale justifiaient cette première attitude. Ces mesures ont rapidement rencontré les limites de leur efficacité.

La première de ces limites est d'ordre financier. Lorsque les collectivités publiques prélèvent 55 % du produit national, elles entravent toute forme de croissance. Les dépenses liées à une saine politique de l'environnement ne sont pas épargnées, car les États ne sont plus soumis alors qu'aux exigences de leur endettement.

D'autres limites s'imposent à l'État, qui sont liées à l'exercice de son pouvoir réglementaire. Les services de l'État disposent dans certains cas d'informations précises. Mais, le jeu politique rend les dirigeants sensibles aux modes : une campagne sur la sécurité nucléaire peut être justifiée. Elle peut aussi ne refléter que l'opinion d'une association, et parfois les objectifs financiers d'un « fund raising ».

Lorsque l'État ne parvient pas à mesurer la source d'une pollution ou le niveau d'une dépollution, les « éco-taxes » comme les subventions peuvent se révéler des dépenses stériles.

La seconde limite résulte des contradictions qui affectent la machine gouvernementale en présence des problèmes écologiques. Affaiblis par l'ampleur excessive de leurs ambitions, les États finissent par perdre de vue leur fonction essentielle de vigilance et d'alerte. Il arrive même que l'État se révèle un agent actif de la destruction de l'environnement. La Conférence a permis sur ce point de communiquer des informations importantes.

En Ontario, l'autorité publique annule des décisions juridictionnelles favorables à l'environnement en leur substituant de nouveaux règlements.

En Colombie Britannique, le Gouvernement de l'État subventionne les compagnies pétrolières en les réassurant contre les nuisances.

En France, l'État subventionne les pollueurs de la nappe phréatique qui ont abusé d'engrais contenant des nitrates. En les payant pour qu'ils s'abstiennent de polluer, l'État fait lui-même échec au principe qu'il a établi selon lequel le pollueur doit être le payeur.

Ainsi s'impose une critique méthodique de certaines initiatives écologiques de l'État. Une telle critique doit tendre à ramener l'État à sa véritable mission : favoriser une connaissance objective des situations et des vrais dangers, émettre des règles de droit appliquées clairement sous le contrôle du juge.

L'État, d'autre part, devra établir pour chacune de ses interventions, des études de coûts/ avantages en utilisant les instruments économiques qui permettent d'évaluer des besoins comme la santé et l'écologie, qui ne relèvent pas seulement d'une analyse de coût.

Enfin les États doivent comprendre qu'ils n'échapperont pas à une révision des fiscalités écologiques — ou anti-écologiques — comme les fiscalités foncières (qui en France superposent quatorze impôts). Ils devront également compter avec les nouvelles jurisprudences qui tendent à reconnaître un droit à indemnisation pour les dommages subis par la propriété sans expropriation (Cour européenne des droits de l'homme, Cour de justice des Communautés européennes, Cour suprême des États-Unis).

Les cas dans lesquels le juge intervient pour protéger la propriété contre des atteintes réglementaires qui la vident de sa substance sont encore tout à fait exceptionnels. Ils peuvent cependant détourner l'autorité publique de décisions qui ont pour effet de cumuler sur la propriété des mesures spoliatrices.

II. — IL FAUT RÉÉVALUER LA RÉGLEMENTATION

Poser en principe que l'intervention réglementaire est à proscrire n'a pas de sens, car le marché et la propriété trouvent leur fondement dans une réglementation. En revanche, les réglementations écologiques doivent être réévaluées.

Certains règlements ont un caractère « cosmétique » : ils dissimulent sous une rigueur apparente un manque certain de volonté. La législation italienne n'est pas étrangère à cette tendance.

Mais, selon l'un des rapports présentés lors de la conférence J. Morris, la planification urbaine en Angleterre, en séparant de façon trop absolue les zones rurales de l'habitat urbain a dévalué à l'excès la valeur des premières et a voué les sols

agricoles à une monoculture intensive. En France, certaines opérations d'irrigation décidées en faveur d'exploitations agricoles ont intensifié l'urbanisation.

Toute réglementation peut avoir des effets pervers. Encore faut-il que ce ne soit pas son seul effet : aux États-Unis comme en France, les techniques du « town planning » peuvent à la fois échouer sur le plan social ou environnemental tout en portant des atteintes excessives au droit de propriété.

La critique de la réglementation doit également porter sur ses visées politiques sous-jacentes. Entre chasseurs et propriétaires, les lois françaises — qui instituent la chasse libre sur les propriétés de moins de vingt hectares — paraissent choisir le prédateur aux dépens de propriétaire, conservateur tout désigné de la nature.

Enfin, certaines réglementations écologiques en viennent à nier des droits fondamentaux : l'on peut noter, au Canada, des cas dans lesquels le droit d'appel est aboli tandis que certaines réglementations américaines écartent l'administration de la preuve contraire.

Il est donc indispensable de renoncer aux formes de réglementation qui excluent le dialogue, l'évaluation et le contrat. L'on y parviendra en invitant les autorités publiques à énoncer des règles plus rares et plus précises, à établir le bilan de leurs interventions en termes comptables et à éviter toute surabondance réglementaire.

L'évaluation comptable d'une réglementation est un moyen de déterminer l'intervention qui présente le moindre coût fiscal — celle qui importe de ne s'écarter que pour de sérieuses raisons. Tout indique que les réglementations satisfaisant à cette condition sont celles qui sont les plus respectueuses de la propriété.

III. — LA PROPRIÉTÉ AU SERVICE DE L'ÉCOLOGIE

Lorsque l'on évoque la notion de propriété, l'on doit s'entendre sur la portée du terme. Le texte du code civil français — différent en cela de la « common law » — renvoie à un « droit de disposer des choses de la façon la plus absolue ». Mais le droit de propriété s'écarter dans le concret de cette définition. Ce droit n'est ni simple, ni absolu, ni purement individuel, ni exclusivement matériel.

L'appropriation peut être individuelle, indivise, collective, privée ou publique. Elle peut porter sur des intérêts économiques ou intellectuels. Le code civil consacre d'ailleurs le caractère polymorphe du droit de propriété dans un titre intitulé : « la distribution des biens ». Cette expression consacre une gamme de relations entre les hommes et les biens.

La vertu analogique du droit de propriété lui permet de s'adapter à des situations très diverses : la copropriété, la nue-propriété, l'usufruit, les différentes sortes de servitudes représentant ainsi autant d'outils qui peuvent être mis au service de l'écologie.

De nombreuses communications émanant notamment de chercheurs anglo-saxons, mais rendant également compte d'initiatives prises en France, démontrent qu'en tenant compte de certains intérêts (ceux des riverains comme ceux des pêcheurs dans le cas des cours d'eau), l'on peut vaincre la pollution des rivières, sauver des espèces menacées, protéger des territoires, adapter l'économie aux exigences de l'écologie.

Mais il faut surmonter dans chaque cas des réglementations dotées d'effets pervers. C'est ainsi que la sauvegarde des îles bretonnes a été obtenue dès le moment

où le Conservatoire du Littoral a admis que des accords contractuels pouvaient avantageusement se substituer à l'expropriation. En sens contraire le « Endangered Species Act » américain, en pesant d'une main lourde sur les propriétaire, a conduit ceux-ci à une attitude de non coopération envers les buts de la loi. Les achats privés de territoires, poursuivis par des organismes privés tels que « trusts » ou conservatoires associatifs ne présentent pas les mêmes inconvénients, car ils n'ont pas, comme la réglementation, de buts trop généraux. Ils limitent l'intervention à une protection qui ne menace pas les fonds.

L'on doit, sans entretenir de préjugés à l'égard des interventions étatiques ou (dans le cas européen) communautaires, signaler à quel point certaines réglementations sont contre-productives. Le meilleur exemple est celui de l'administration de la pêche par la Commission de Bruxelles. Non seulement elle n'a pas aperçu les inconvénients qui pouvaient résulter d'une brusque mise en commun des lieux de pêche, mais elle a subventionné la production d'excédents tandis que les lieux de pêche européens commençaient à être désertés par le poisson.

Le respect des droits de propriété est un frein à ce genre d'abus. Mais la propriété elle-même peut être un abus. L'on a dénoncé dans le passé certains abus de la propriété privée. Il s'agissait de déployer un rideau de fumée idéologique destiné à masquer les abus de deux formes de propriétés qui, du point de vue de la défense de l'environnement, présentent des dangers beaucoup plus considérables : la propriété commune et la propriété d'État.

Chacun connaît la démonstration de G. Hardin sur la Tragédie des biens communs, c'est-à-dire de la *propriété indistincte*. Elle a été contestée, notamment par des ethnologues qui ont schématisé les droits d'usage pratiqués au Sahel et à Madagascar : mais il n'est pas certain que ces « arrangements d'usufruit » ne contribuent pas à maintenir les pays concernés dans un degré de misère extrême.

Comme les « communs », les propriétés étatiques sont souvent des biens sans maîtres, en tout cas sans responsables. En dehors de son domaine forestier, et de ses entreprises nationales, l'État français possède un domaine foncier important qu'il connaît mal, et dont il mobilise insuffisamment les ressources.

L'on sait que certaines entreprises publiques, comme la Société Nationale des Chemins de Fer, sont fortement endettées et cependant ne tentent pas de réaliser tout ou partie de leur patrimoine foncier. Ces phénomènes d'accumulation et d'inertie avaient cependant retenu en 1789 l'attention des assemblées révolutionnaires qui les avaient condamnés sous le nom de main-morte.

La propriété privée s'impose comme facteur économique parce qu'elle est responsable. Elle s'impose comme l'un des ressorts d'une écologie vraiment politique parce que cette responsabilité fait de la propriété un facteur de développement durable, qui prend naturellement en compte le long terme.

Le moment est venu d'infléchir la politique environnementale. La Conférence internationale « Droits de propriété et environnement » s'est donné pour but d'indiquer sans aucun dogmatisme certaines de ces inflexions parmi les plus utiles.

La plus utile serait sans doute celle qui conduirait à utiliser les techniques juridiques liées à l'appropriation privée pour les placer au service de l'écologie : la gestion des plafonds réglementaires de pollution peut apporter la souplesse requise dans l'organisation d'un quasi-marché des droits à polluer ; de même, la protection générale de la faune et de la flore ne peut être assurée que dans le cadre de politiques contractuelles.

La propriété privée, du fait qu'elle est en général la mieux gérée, a un contenu écologique évident : elle constitue le réseau idéal d'observation et de maintenance pour l'aménagement de l'environnement. Notons que, dans un pays comme la

France, 54 % du territoire est constitué de surfaces agricoles exploitées. Il paraît difficile de poursuivre une politique de protection des sols, des paysages, des espèces végétales et animales sans le concours des propriétaires et des exploitants. L'introduction du contrat dans la politique écologique devrait permettre d'associer les propriétaires à la gestion du territoire. Rappelons que, sous Louis XIV, certains estuaires du nord de la France avaient été placés sous un régime de copropriété qui a permis d'en assurer la sauvegarde. De même, l'usage avisé des servitudes conventionnelles devrait permettre d'éviter des expropriations coûteuses et inutiles.

La protection de l'environnement trouvera son second souffle dans l'application de ces principes.

Michel MASSENET