

LA CLARIFICATION DES COMPÉTENCES INSTITUTIONNELLES EST-ELLE SOLUBLE DANS LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ?

Michel DUROUSSEAU

Chargé d'enseignement Master 2 Droit de l'environnement, des territoires et des risques, Université de Strasbourg
Expert-associé à SAGE (Sociétés, Acteurs et Gouvernement en Europe),
UMR CNRS-UdS n° 7363, axe « Environnement, santé, sciences et société »

Dans le prolongement de ses travaux sur la biodiversité et le droit de la protection de la nature publiés sous son égide en 2008¹, la Société française pour le Droit de l'environnement a engagé à partir de 2010 une réflexion sur la clarification des compétences institutionnelles en matière d'environnement. Les compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales, d'une part, et, d'autre part, celles des différentes collectivités locales entre elles, ont été analysées dans une optique résolument prospective. Rapidement, une évolution s'est faite jour tant il a paru évident aux auteurs que les besoins de clarification se situaient d'abord au niveau des collectivités territoriales devenues des acteurs majeurs de la gestion et de la protection de l'environnement. Si la protection de l'environnement demeure juridiquement une « affaire d'Etat » (Jacqueline Morand-Deville, *L'environnement et le droit*, 2^e éd., coll. politiques locales, LGDJ, 2006), encore qu'il faille nuancer cette affirmation au regard des compétences qui ont été conférées par le législateur aux collectivités locales (réserves naturelles régionales, espaces boisés classés...), sa gestion est largement une affaire de compétences partagées entre l'Etat et les collectivités locales. Peu ou prou, volontairement ou contraint, l'Etat désargenté semble vouloir se recentrer sur ses missions régaliennes, notamment la production de la norme juridique, le contrôle de l'application de la loi, la cohérence des politiques publiques environnementales et l'évaluation de celles-ci. D'un mal peut surgir un bien, tant il est indispensable de pouvoir compter sur une autorité publique qui serait impartiale, compétente et animée par le seul souci de l'intérêt général, présente dans les territoires mais qui se placerait au-dessus des intérêts catégoriels dont on sait depuis longtemps que leur somme n'aboutit pas à l'intérêt de tous. Une autorité publique qui soit active concernant ses propres domaines de responsabilités mais sans se substituer aux collectivités territoriales et aux acteurs de la société civile, tout en restant en capacité de rendre des arbitrages opérationnels. Une autorité, enfin, qui soit en mesure de considérer le long terme avec constance, détachée de la pres-

1. *Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature : réflexion prospective*, RJE, n° spécial 2008.

sion des échéances électorales ou des contraintes locales de tous ordres, tout en demeurant réactive face aux événements imprévus.

Dans le domaine de l'environnement, la dialectique traditionnelle entre un Etat centralisateur appuyé sur des services déconcentrés et des agences spécialisées et des collectivités territoriales revendiquant encore plus de libre administration a montré ses limites depuis longtemps. Aux postures institutionnelles traditionnelles d'opposition ont succédé des relations plus apaisées fondées sur la pluridisciplinarité, l'interaction et les réseaux de compétences. Un troisième acteur s'est, en outre, imposé progressivement dans le débat, la société civile. A travers ses structures représentatives et du fait de sa capacité de proposition, soutenue par le principe de participation, cette dernière a su se rendre incontournable pour l'élaboration des politiques publiques de l'environnement et pour le suivi de leur application. La nouvelle gouvernance – à 5 d'abord, à 6 désormais –, issue du Grenelle de l'environnement, constitue une réelle avancée en matière de participation et d'information du public. Utilisée à bon escient, cette « gouvernance-association » nourrit le débat public et permet de rechercher collectivement des réponses pertinentes aux enjeux environnementaux.

La présente recherche intègre naturellement les conclusions du Grenelle de l'environnement, les engagements de la loi Grenelle 1² et les orientations inscrites dans la loi Grenelle 2³. Elle prend en compte les conclusions de la Conférence environnementale des 14-15 septembre 2012, qui n'a cependant pas spécialement abordé le sujet des compétences institutionnelles. Attentive à la loi sur la réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, cadre législatif muet cependant sur l'environnement et dont la disposition la plus connue et la plus controversée – l'institution du conseiller territorial – ne verra finalement pas le jour, la réflexion s'est attachée également à identifier les premières orientations de l'acte III de la décentralisation mis en chantier par le Gouvernement fin 2012.

Une attention particulière a été donnée aux territoires outre-mer dont les statuts spécifiques traduisent une capacité d'adaptation tout à fait remarquable, tant de la part du constituant que du législateur français. L'importance stratégique de ces territoires dans les enjeux environnementaux à l'échelle planétaire (biodiversité, ressources naturelles, aires marines, réchauffement climatique...) n'est plus à démontrer. Le développement de la politique environnementale outre-mer, la multiplication des recherches universitaires sur ces thématiques ont donné l'occasion d'étendre le champ de nos investigations aux territoires ultra-marins, en mettant à profit les réseaux de compétences animés par la SFDE.

Enfin, il a paru opportun de poser un regard attentif sur les leçons que nos voisins européens, qui connaissent un système fédéral et/ou d'autonomie des pouvoirs locaux, tirent de leur propre expérience dans le domaine de l'environnement. La Belgique et l'Espagne offrent de ce point de vue une situation aussi contrastée que riche d'enseignements.

A l'occasion de ses travaux sur la décentralisation de l'environnement (*La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernances, colloque de Nantes des*

2. Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JO, 5 août 2009, p. 13031.

3. Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JO, 13 juillet 2010, p. 12905. V. *Présentation de la loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2)*, RJE, n° spécial 2010.

9-10 déc. 2004, éd. PUAM, 2006), la SFDE avait déjà mis en évidence l'enchevêtrement institutionnel de la gestion de l'environnement à l'échelon des collectivités territoriales et souligné les risques qui pouvaient résulter d'une inadéquation des échelles, en dépit de tentatives de rationalisation et de développement d'institutions « transversales » (par exemple dans le domaine de la gestion de l'eau). Elle n'avait cependant pas pu s'interroger sur les difficultés rencontrées à l'échelon central et déconcentré. Le redéploiement de l'environnement dans un « super-ministère », l'unification des services régionaux du ministère de l'Ecologie au sein des DREAL à la suite des travaux du Conseil de modernisation des politiques publiques initié dans le cadre de la réforme de l'Etat (remplacement des DIREN, DRE et DRIRE) et les liens entretenus avec les autres administrations conduisent à questionner de nouveau les institutions de gestion de l'environnement. Ce questionnement trouve un autre champ d'investigation avec le renforcement des missions dévolues aux collectivités territoriales en matière d'environnement et de matières périphériques (énergie, transports...) à la suite du Grenelle de l'environnement, extension dont on ne pouvait imaginer la teneur il y a seulement quelques années. La superposition des compétences qui en résulte, leurs partages et interrelations constituent autant de sujets de réflexion, qu'il convient d'appréhender du point de vue de leur pertinence et de leur efficacité, en les replaçant dans le contexte de la réforme de l'Etat et des collectivités territoriales, et de l'intégration de l'environnement dans la plupart des politiques publiques.

Par ailleurs, pour autant que l'on puisse en juger par la place qui lui a été réservée par la loi Grenelle 1 (pas moins d'une soixantaine de dispositions), la fiscalité constitue un élément déterminant de la conduite des politiques environnementales, justifiant qu'un volet spécifique soit consacré à cette thématique, avec une approche plus spécifiquement locale. Cette analyse s'est appuyée notamment sur les conclusions des travaux du colloque « Fiscalité et environnement » co-organisé par la SFDE (Lyon, 10 et 11 décembre 2009)⁴. Il s'est agi notamment de s'interroger sur le point de savoir si l'outil fiscal tel qu'il existe et qu'il est envisagé constitue un instrument pertinent au service de ces politiques locales, un frein ou un levier, quels sont les points d'achoppement et les potentialités de cet outil.

Le citoyen comme le décideur demeurent déroutés par l'épaisseur du millefeuille institutionnel, par l'empilement des réglementations sur un même territoire et par l'inflation des textes normatifs dans tous les domaines. L'environnement n'échappe pas à cette stratification administrative. Conscients d'un manque de lisibilité, il n'aura pas été dans les intentions des auteurs de trancher sur le fait de savoir s'il conviendrait ou non de retrancher une compétence thématique ici pour ajouter une compétence matérielle là ou de promouvoir un guichet unique pour tel ou tel domaine. Une simplification générale décrétée « d'en haut » n'aboutirait probablement qu'à différer les choix véritables. Une telle formule pénaliserait immédiatement la protection de l'environnement, elle induirait un mouvement de marche arrière et irait à l'encontre du principe de non-régression du droit de l'environnement qui rencontre désormais un large écho au niveau international⁵. Par ailleurs, si le discours dominant tend de plus en plus à accréditer l'idée de l'existence des seules « contraintes » environnementales, il convient d'observer que l'on parle beaucoup plus rarement des « contraintes » industrielles, commerciales, agricoles, forestières, touristiques,

4. Actes publiés, in *Revue française de finances publiques*, 2011, n° 114.

5. *La non-régression en droit de l'environnement*, Collectif, dir. Michel Prieur et Gonzalo Sozzo, Bruylant, 2012.

d'urbanisme, de transports, c'est-à-dire des activités liées au développement économique, durable ou non.

Face à ces constats, plusieurs convictions partagées s'expriment. Tout d'abord, la complexité n'a pas semblé constituer un obstacle en soi. Dans certains cas, comme la protection de la nature, « l'offre » de plusieurs outils juridiques constitue plutôt un avantage, pour autant qu'il n'y ait pas de contradiction entre les outils, ni que cela manifeste une dispersion stérile des énergies. Ensuite, la véritable question est celle du pilotage d'une stratégie cohérente, par thème ou/et par territoire. Il peut y être répondu par une démarche ou une organisation reposant sur la notion de collectivité « chef de file »⁶ et une gouvernance souple du type « réseau de compétences ». Dans tous les cas de figure, une éthique de l'interaction veillera à respecter les principes généraux du droit de l'environnement inscrits au Code de l'environnement et les principes à valeur constitutionnelle. Enfin, aucune mesure n'est susceptible de produire des effets tangibles sans une intégration du principe d'effectivité du droit de l'environnement.

Alors, quelles formes de clarification des compétences environnementales peuvent-elles être recommandées par les juristes de l'environnement ? La « boîte à outils » juridique offre déjà la possibilité de combiner en les distinguant les compétences obligatoires et les compétences partagées, les dispositions à caractère général et les domaines thématiques de l'environnement, tout en respectant la clause de compétence générale des collectivités locales et le principe d'absence de hiérarchie d'une collectivité sur une autre. La coadministration, le statut des collectivités d'outre-mer, le droit à l'expérimentation, les formes de participation du public renforcées par la loi 2012-1460 du 27 décembre 2012⁷, pour ne parler que d'eux, offrent à cet égard des perspectives intéressantes. Même si l'échelon régional semble constituer le cadre le plus pertinent pour la mise en cohérence des politiques publiques de l'environnement, le présent travail conclut sans prétendre imposer un modèle unique.

En définitive, loin de se dissoudre dans la question environnementale, la question des compétences matérielles des collectivités publiques demeure elle-même intrinsèquement tributaire de l'organisation institutionnelle générale définie par le constituant et le législateur. Pour autant, une série de propositions détaillées clôture le présent numéro spécial : elles ont pour principale ambition de signaler des enjeux spécifiques au domaine de l'environnement, de structurer la réflexion au plan juridique et de participer au débat public. A défaut de faire toute la lumière sur les multiples facettes du sujet, le présent numéro invite le lecteur à s'interroger à son tour sur une question paradoxale : la diversité doit-elle obligatoirement s'effacer derrière la complexité ?

6. Cette notion de collectivité « chef de file » a été expressément retenue par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire comme un moyen d'aboutir à une clarification de l'exercice des compétences.

7. Loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement (JO, 28 déc.)