

Les fondements pour une expertise scientifique dans l'exercice des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement

Éric Naim-Gesbert

Citer ce document / Cite this document :

Naim-Gesbert Éric. Les fondements pour une expertise scientifique dans l'exercice des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement. In: Revue Juridique de l'Environnement, numéro spécial, 2013. La clarification des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement. pp. 65-67;

doi : <https://doi.org/10.3406/rjenv.2013.5966>

https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2013_hos_38_1_5966

Fichier pdf généré le 04/04/2018

LES FONDEMENTS POUR UNE EXPERTISE SCIENTIFIQUE DANS L'EXERCICE DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Eric NAIM-GESBERT

Professeur à l'Université de Paris 13, Sorbonne Paris Cité

I. - PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Dans le contexte général de la *Société du risque*¹, la science occupe une place centrale, prépondérante, souvent décisive. Elle prononce souvent une vérité particulière dont l'écho est fort en droit – modifiant ainsi les fondations de l'organisation démocratique des cités.

En quoi consiste-t-elle ? Parfois assimilée à la connaissance scientifique, elle doit en être distinguée en ce qu'elle est un *savoir situé*, avec plus ou moins de clarté : ici commande publique, là intégrée dans un processus décisionnel ou dans le procès, ailleurs simple recommandation ou avis. Si ses modalités d'existence varient presque à l'infini, son essence est toujours la même.

Dès lors, la pureté de la vérité du droit n'existe pas. Confrontée à l'expertise scientifique, elle mêle au pouvoir une parcelle de savoir expert. Il y a au mieux codétermination, voire surdétermination. L'alliage vaut pour la méthode, pour le contenu, pour la finalité. C'est selon. En tout cas, l'une (l'expertise) aide l'autre (le droit) à déterminer ce qui est admissible en démocratie, créant une nouvelle catégorie juridique, fondée sur la notion de seuil et nécessitant une gestion politique sinon éthique : le *risque acceptable*.

C'est là une nouvelle figure de nos sociétés contemporaines, sans doute l'un des enjeux primordial du jeune droit de l'environnement. Là résident son horizon et son avenir, à l'image du raisonnement approprié du juge administratif dans les affaires d'impact de produits chimiques agricoles sur les populations d'abeilles, à l'épreuve du principe de précaution².

Cependant, l'alliage de l'expertise scientifique et du droit de l'environnement ne saurait s'effectuer comme une alliance naturelle – rivière se jetant dans un fleuve. Leur

1. U. Beck, *Ecological Enlightenment : Essays on the Politics of the Risk Society*, Atlantic Highlands, 1991. Et, du même auteur, *Risk Society. Towards a New Modernity*, Londres, Sage, 1992.

2. E. Naim-Gesbert, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, Coll. objectif droit Cours, 2011, n^{os} 158 et 377.

nature est distincte. Et le droit, s'ouvrant au savoir expert, fait entrer en son discours une rationalité qui lui est étrangère. Le système de la production de la légalité s'en trouve forcément – mais nécessairement – perturbé. En un nouveau système de légitimation³.

II. - ÉLÉMENTS D'ANALYSE

Quel que soit le niveau des compétences exercées (Etat, région, département, commune et groupements de collectivités), la question de l'expertise scientifique se pose, comme thématique transversale, *en termes de fiabilité et de légitimité*.

L'idée centrale, celle autour de laquelle tout part et rayonne – tout est conditionné – est la séparation des autorités d'évaluation et de gestion.

Elle est conceptualisée de manière très didactique par l'avocat général Jean Mischo dans ses conclusions du 12 décembre 2002 à propos de l'application du principe de précaution en matière d'additifs alimentaires sous l'arrêt CJCE, 23 septembre 2003, Commission c/ Danemark, aff. C-192/01 (*JOCE* C 275 du 15 novembre 2003). Evaluer et gérer sont choses distinctes, apparentées à des domaines de compétence (et donc de validité) qui possèdent leur propre logique, recourent à des méthodes commandées par des finalités autres (*Rec.* 2003, p. I-9713, § 91). Ce sont là deux royaumes qui doivent être étrangers l'un à l'autre, mais avec une langue commune. Autrement dit, les exigences démocratiques imposent « d'introduire la science dans le politique » tout en sauvegardant « l'autonomie du politique par rapport à la science » (*Rec.* 2003, p. I-9714, § 92).

Défi ardu que celui-ci, mais ô combien fondamental pour que les risques sanitaires et écologiques soient saisis par le droit au mieux, c'est-à-dire dans des conditions de fiabilité et de légitimité telles qu'ils répondent à un *certain seuil d'acceptabilité collective et individuelle*. C'est ce que l'on peut déduire du raisonnement du juge administratif français dans l'affaire de l'impact d'un produit chimique sur la population d'abeilles – larves et adultes –, dans son interprétation de la méthode scientifique utilisée pour la phase d'évaluation (CE, 31 mars 2004, Union nationale de l'apiculture française, Req. n° 254637). Il ressort de cette analyse circonstanciée qu'il appartient bien aux autorités publiques compétentes de fournir la preuve que « les effets de l'utilisation de la substance en cause sur les abeilles sont acceptables » (CE, 28 avril 2006, Association générale des producteurs de maïs et autres, Req. n° 269103).

Donc, si l'on retient cette idée fondamentale de séparation des autorités d'évaluation et de gestion, il convient de situer l'expertise scientifique dans les premières. En effet, elle a pour fonction, dans l'Etat de droit, d'attribuer une *valeur scientifique* à un processus de mesure du risque ; elle peut se définir comme « un processus scientifique qui consiste à identifier et à caractériser un danger, à évaluer l'exposition et à caractériser le risque » (TPICE, 11 septembre 2002, Pfizer Animal Health c/ Conseil, aff. T-13/99, *JOCE* C 289 du 23 novembre 2002).

Celle-ci doit être – ces critères sont aujourd'hui devenus des standards juridiques – collégiale, indépendante et transparente. Ainsi, par exemple, dans le domaine des manipulations du vivant, la législation OGM (organismes génétiquement modifiés) préconise que la culture, la commercialisation ou la mise sur le marché s'accom-

3. D. Loschak, « Mutation des droits de l'homme et mutation du droit », *RIEJ*, n° 13, 1984, p. 85.

plissent dans le respect de l'environnement et de la santé publique, « et en toute transparence » ; les autorisations ne sont valides qu'à la suite d'une évaluation préalable indépendante, ce qui est garanti par « une expertise collective menée selon les principes de compétence, pluralité, transparence et impartialité » (art. L. 531-2-1, al. 1 et 2 du Code de l'environnement).

Afin qu'elle réponde à sa raison d'être : établir une certaine vérité scientifique qui permette la prise de décision et l'exercice de compétences. C'est, au fond, un lien simple qui émerge, condensé ainsi : *véracité-éclaircie-action*.

La jurisprudence en matière d'étude d'impact donne des éléments d'appréciation très riches.

Si l'examen par le juge de sa validité formelle relève d'une certaine souplesse – l'essentiel est ailleurs, naturellement – (CE, 9 juillet 1982, Comité départemental de défense contre les couloirs de lignes à très haute tension, *Req.* n° 39584), sa validité substantielle passe par une nécessaire adaptation des moyens aux fins, en vertu du principe de proportionnalité (CE, 29 juillet 1983, Commune de Roquevaire, *Req.* n° 38795).

Par ailleurs, le juge vérifie que l'expertise est fiable donc :

- sans incertitudes ou contradictions (CE, 4 mai 1988, *M. et Mme Y*, *Req.* n° 65867) ;
- actuelle, avec des données à jour (CE, 28 juillet 1993, *Société Franceterre*, *Req.* n° 93356) ;
- sans lacune préjudiciable (CE, 23 mai 1997, *Société Redland Picardie SA, Société Sablières Mouret SA*, *Req.* nos 161267, 161396) ;
- prenant en compte les risques importants et probables (CE, 27 juillet 2009, *Société Boralex Avignonet SAS*, *Req.* nos 317060, 318281) ;
- complète et précise (CE, 10 janvier 2011, *Association Oiseaux Nature*, *Req.* n° 317076).