

VERS « UN DROIT » DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

*par Laure Héland**

Le développement durable sera-t-il l'objet de droits, définis, reconnus et un jour garantis par les instances internationales ?

Les Conférences et les Conventions internationales, mais aussi des législations élaborées à une moindre échelle, peuvent nourrir l'espoir d'aboutir un jour à un ensemble juridique en faveur du développement durable.

De Stockholm à Rio

Au préalable de la conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, 1972), plusieurs spécialistes se réunissent en Suisse, à Founex, pour examiner le lien entre environnement et développement en dehors de toutes controverses. À la suite du rapport de Founex, la déclaration de Stockholm et la déclaration de Cocoyoc (1) vont spécifier qu'il est possible de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies de développement socio-économique équitables et respectueuses de l'environnement, appelées « stratégies d'éco-développement ». Ce terme sera repris en France par l'équipe d'Ignacy Sachs, mais au final écarté du vocabulaire international, au profit du terme « développement durable », mis à l'honneur en 1987 dans le rapport Brundtland (2).

En 1992, le Sommet de Rio, réunissant 178 pays et 110 chefs d'États, marque un tournant important, en particulier avec l'adoption de « La déclaration de Rio sur l'environnement et le développement », texte fondateur qui fait consensus entre les chefs d'État et de gouvernements présents. Un autre document important est publié sous le nom de « Agenda pour le XXI^e siècle ». Cet *Agenda 21* est un document pour les pays, qui se décline ensuite à l'échelle des collectivités locales, voire au niveau de quartiers. Non contraignant juridiquement, il fait cependant autorité parce qu'accepté par l'ensemble des chefs d'États et pays présents à cette conférence. En outre, deux grandes conventions, sur la biodiversité et sur les changements climatiques, sont signées. Deux autres déclarations sur la forêt et sur la désertification sont discutées. Ces conventions constituent un engagement juridiquement contraignant pour les États signataires. Par ailleurs, des engagements internationaux sont pris : mettre en place des structures institutionnelles relais dans chaque pays, pour aboutir à des applications concrètes (3).

La « déclaration de Rio » est une déclaration à l'échelle des

**Urbaniste,
association 4D.*

(1) Issue d'une Conférence des Nations Unies organisée en 1974 au Mexique.

(2) Rapport commandé par les Nations Unies à une commission présidée par Madame Gro Harlem Brundtland, et connu sous le nom de « Rapport Brundtland ».

(3) En France, c'est la « Commission française du développement durable » qui est chargée de coordonner les différentes initiatives qui sont prises à l'échelon national.

gouvernements ; elle ne les oblige pas, mais est importante du fait qu'elle consigne un engagement politique volontaire des nombreux États signataires. L'*Agenda 21* définit quant à lui les moyens de mise en œuvre de cette déclaration. Si les États ne sont pas contraints juridiquement à la mise en œuvre de ces moyens (*agenda 21* locaux notamment), nombre d'entre eux les ont cependant intégrés dans leur politique nationale. On peut dire globalement que le sommet de Rio représente une avancée du point de vue de la prise en compte juridique du développement durable. Il a été une source d'impulsion, par les deux conventions signées d'une part et par les principes de la déclaration d'autre part, qui ont été repris et appropriés par les États signataires et par l'Union Européenne (traité de Maastricht).

Dans le prolongement de Rio

Par la suite, d'autres grands rendez-vous internationaux et conférences (4) ont lieu, pour lesquels le concept de développement durable a été repris et articulé au niveau concerné. Lors de ces conférences, les États peuvent s'engager politiquement par des déclarations, qui se déclinent ensuite en programmes d'actions. Cependant il peut arriver que des États signent une déclaration sans s'engager sur le programme d'actions...

L'Assemblée générale des Nations Unies, réunie à New York cinq ans après la conférence de Rio pour tirer un bilan du Sommet de la Terre, se termine sur un constat d'échec relatif : l'environnement de la planète s'est considérablement dégradé en cinq ans et aucun accord n'a été trouvé pour y répondre. Ce bilan a opéré une prise de conscience de la difficulté pour les chefs d'États à faire respecter chez eux leurs engagements politiques de Rio. Par ailleurs, au niveau international, le blocage de certains pays influents, dont les USA, retarde l'avancement de certains projets.

Cependant, malgré des limites de toutes sortes, le développement durable progresse dans les consciences et les pratiques, notamment à l'échelle locale. Aujourd'hui quelques principes sont devenus une sorte de conviction commune : principe de précaution, solidarité, participation... Ainsi a été décidée la rencontre de Rio +10. Pour cette rencontre plusieurs dossiers se préparent, des conférences sont organisées par grandes régions. Un collectif d'associations françaises s'est constitué pour préparer cette rencontre, établir un bilan par rapport aux engagements de Rio, interpeller les décideurs sur le respect de ces engagements et faire de nouvelles propositions d'actions (5).

Les difficultés rencontrées depuis le sommet de Rio sont essentiellement liées à l'absence de mécanismes de sanctions en cas

(4) Il s'agit notamment de grandes conférences des Nations Unies sur la population (le Caire), les femmes (Pékin), les établissements humains et les villes (Habitat II, Istanbul, 1996).

(5) Voir la déclaration de ce Collectif en fin du présent dossier.



de non-respect de ces engagements. *A contrario*, les conventions sur la biodiversité et les changements climatiques, plus contraignantes, ont relativement mieux avancé (protocole de Kyoto notamment). C'est tout l'enjeu pour le prochain sommet de Johannesburg : quels mécanismes de sanction ou d'observance mettre en place pour réaliser une avancée significative des engagements de la déclaration de Rio ?

À l'échelle européenne

Les premières références au développement durable dans les textes de l'Union Européenne datent du traité de Maastricht en 1992. Le développement durable est devenu un objectif affirmé. Le principe de subsidiarité est reconnu en ce domaine. Un an plus tard le Livre Blanc « Croissance, compétitivité, emploi » fait la promotion d'un nouveau modèle de développement qui inscrit aussi dans le long terme la qualité de vie. Toujours en 1993, paraît le 5e programme communautaire d'action pour l'environnement. Il marque une étape en visant la mise en œuvre de l'*Agenda 21* adopté à Rio et l'intégration des préoccupations environnementales dans les autres politiques. L'évaluation de ce programme (1993-2000) a montré que malgré des progrès réels dans l'élaboration d'instruments de protection de l'environnement, la mise en œuvre de la législation environnementale communautaire dans les États membres laisse à désirer. Ce bilan a donné naissance au 6e programme de l'Union Européenne (6), qui insiste sur la mise en œuvre plus complète des législations environnementales par les États membres.

Parallèlement, l'Union Européenne publie le *Livre Vert sur l'environnement urbain* (1991), à la suite duquel est lancé un groupe d'experts sur l'environnement urbain. Ce groupe a formulé des recommandations destinées à orienter les politiques de l'UE dans le cadre du projet « villes durables » (1993-96). À la suite du travail de ce groupe d'experts, s'organise à Aalborg (Danemark) la première conférence des villes durables européennes (7) qui élaborent la Charte d'Aalborg et lancent la campagne européenne des villes durables (8). Cette conférence sera suivie de deux autres : celle de Lisbonne (1996) qui débouche sur le « plan d'action de Lisbonne », et celle de Hanovre (2000, 1300 participants) qui fait le bilan des démarches *agenda 21* locaux en Europe, en insistant sur l'importance de l'évaluation de ces démarches. En lien avec cette campagne, est instauré en 1998 un « Cadre d'action pour le développement urbain durable dans l'Union Européenne ». Il s'agit notamment de trouver une base légale permettant de financer des initiatives de développement durable urbain dans les villes de l'Union.

Par ailleurs, il a été décidé de conditionner l'attribution des fonds structurels et le financement des initiatives communau-

(6) Programme « Environnement 2010, notre avenir, notre choix », janvier 2001.

(7) Mai 94, 67 représentants d'autorités locales.

(8) Cette campagne, animée par cinq grands réseaux de villes et soutenue par la DGXI, aide les collectivités locales qui élaborent un *agenda 21* local.

taires au développement durable. Ainsi en France, pour chaque DOCUP de la période 2000-2006, l'attribution des fonds structurels a été conditionnée à l'importance de développer des projets de territoires dans l'esprit du développement durable. Une évaluation à mi-parcours pourra entraîner des ré-affectations de fonds européens en fonction des résultats.

À travers ce nouveau programme et les fonds structurels, ainsi que de nombreuses directives (eau, déchets, plans et programmes) et règlements qui sont obligatoires pour les États membres, l'Europe met peu à peu en place un cadre juridique qui favorise le développement durable.

La France, au retour de Rio, s'est engagée elle aussi dans la voie du développement durable : création de la Commission Française du Développement Durable (9), lancement en 1996 des assises régionales puis nationales du développement durable. Par ailleurs des procédures contractuelles environnementales voient le jour : Chartes pour l'environnement et le développement durable, *agenda 21* locaux (10). Plusieurs lois récentes prennent en compte le concept de développement durable :

- La loi d'orientation du 16 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire (Loi Voynet), qui donne un support aux démarches locales dans le cadre d'*Agenda 21*.
- La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, qui propose des contrats territoriaux d'exploitation en faveur du développement durable.
- La loi du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (Loi Chevènement), qui crée notamment la communauté d'agglomérations.
- La loi du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi SRU.

Bien que l'intégration du développement durable dans les documents d'urbanisme ne soit pas encore systématiquement abordée, certaines collectivités locales insèrent déjà les préoccupations de l'environnement dans leur POS. Les PLU (11), outils de débat démocratique devant structurer l'espace à long terme, pourraient devenir en France un instrument privilégié du développement urbain durable. À travers ces différentes lois et procédures réglementaires, qui participent au renouvellement de la planification stratégique, les enjeux du développement durable trouvent un terrain d'application propice, cependant limité par des difficultés d'emboîtement des schémas aux différentes échelles (12) et d'articulation des politiques publiques au niveau des agglomérations (13).

Laure Héland

(9) Organisme consultatif indépendant, créée comme relais institutionnel national pour conduire des initiatives et proposer des orientations pour une politique de développement durable.

(10) Voir les éléments de bilan des deux appels à projet du Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement : « Outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux », 1997-2000.

(11) Plans Locaux d'Urbanisme instaurés par la Loi SRU.

(12) LOADDT, DTA, schémas régionaux d'aménagement du territoire...

(13) Pour un point de vue complémentaire, voir ci-dessous, l'article de Cyria Emelianoff.