

ENVIRONNEMENT : ENJEU DE DEFENSE OU IMPERATIF DE SECURITE ECOLOGIQUE

**La notion de sécurité écologique face aux défis des
nouveaux risques catastrophes liés au réchauffement
climatique : vers un nouveau droit ?**

**Par
Christian HUGLO
Avocat à la Cour**



Avocat au Barreau de Paris

Docteur en droit

Ancien chargé d'enseignement aux Facultés de droit de Metz et Paris II

Professeur honoraire à l'ICH (Institut d'études économiques et juridiques appliquées à la Construction et à l'Habitation)

Spécialisé dans le droit à l'environnement et le droit public

Codirecteur du Jurisclasseur environnement

« Pour ce droit en devenir, comme pour notre humanité en transit, anticiper n'est pas prévoir l'imprévisible, mais « apprendre à approcher les chaos, à durer et grandir dans l'imprévisible » (E. Glissant), Mireille Delmas Marty, Préface à l'ouvrage «des écocrimes à l'écocide » par Laurent NEYRET et A., (Ed. BRUYLANT 2015)

Résumé

Par le passé, écologie et défense nationale n'ont pas fait bon ménage.

Rappelons les affaires du Larzac ou de Fontevraud dans les années 70, et pourtant, qui ne peut aujourd'hui comprendre ou deviner au moins qu'il existe des liens évidents entre le concept de défense de l'intégrité du territoire et les risques d'atteinte de celui-ci par les phénomènes liés au réchauffement climatique.

En effet, selon les prévisions des climatologues dont les plus optimistes souhaiteraient que le niveau de la mer ne s'élève pas beaucoup plus que de quelques décimètres d'ici à la fin du siècle, il y aura perte de territoire non négligeable pour la France qui, on l'oublie trop souvent, est la deuxième puissance mondiale en termes de linéaire du littoral. L'analyse qui suit montre tout l'intérêt d'aller au-delà de cette simple constatation en termes de territoire, source de richesse de plus en plus précieuse dans un monde où la population ne cesse de croître encore de façon fulgurante.

Il faut, en effet, penser l'avenir en termes de prévision et d'adaptation de conservation du patrimoine, en stock de biodiversité. L'écologie y trouvera une nouvelle dimension et une nouvelle finalité, la défense nationale une fonction essentielle susceptible de rassembler les forces de la Nation pour les tourner vers l'avenir.

De ce fait, l'environnement comme l'écologie sont devenus aujourd'hui l'un des enjeux importants de la défense nationale dont le fondement va bien au-delà du simple concept de la sécurité au sens étroit du terme.

Telles sont les idées que développent les lignes qui suivent et tentent d'analyser les nouvelles conséquences de cette situation sans précédent en termes de droit positif et de droit à venir.

Avant de s'interroger sur la possibilité d'un droit nouveau portant sur ce sujet, une double approche préalable des termes du sujet traité s'impose, portant d'abord sur les différentes notions figurant dans l'intitulé du sujet (A), et ensuite sur l'évaluation de la force qui s'attache à la notion juridique de sécurité (B).

A. Eléments utiles à la définition des concepts utilisés

- Notons d'abord que le terme « environnement » est d'une ampleur beaucoup plus vaste que le terme « écologie », l'homme étant regardé, dans le premier cas, comme étant au centre du milieu, et dans le second cas comme un des éléments le composant.¹

L'écologie concerne en effet ce qu'il est convenu d'appeler l'étude des biotopes, c'est-à-dire des milieux de vie, végétal et animal, les biocénoses dont la valeur se traduit en termes de biodiversité ; la notion d'environnement inclut de plus de nombreux facteurs culturels, et laisse fort heureusement une place pour les droits de l'homme en tant qu'habitant de la planète.

En revanche, la découverte depuis plus d'un siècle des lois de l'écologie qui énoncent et rappellent les conditions d'une vie acceptable sur Terre, a permis d'établir, à la charge de l'homme, des devoirs plus que des droits, même si au plan international, ceux-ci restent très vagues tant dans leur conception que dans leur potentielle effectivité, et ce alors que les menaces d'atteintes écologiques globales et planétaires d'origine anthropiques (c'est-à-dire liées à l'activité de l'homme) qui surgissent, exigeraient une mobilisation qui ne semble pas venir.

- Quant à la notion de sécurité, elle doit se distinguer de la notion de sûreté. La sécurité vise la mise à l'abri des risques dont elle postule l'existence ; la sûreté veut les ignorer ; elle exclut par principe toute atteinte ou même tout risque d'atteinte.

Aujourd'hui, on reprendra ces points plus en détail.

La notion de sécurité écologique postule par définition le rejet de celle d'insécurité écologique contenue dans les notions de risques aussi bien naturels que technologiques dont la distinction se trouve dépassée. L'écart entre ces deux notions tend à s'estomper en ce sens que les risques naturels paraissent de plus en plus trouver leur origine dans la notion précédente, qui se retrouve reliée à ces derniers en raison de ce que l'on appelle les dérèglements climatiques². Elle dépasse la simple notion d'atteinte à l'environnement.

¹ François RAMADE, *éléments d'écologie appliquée*, Editions Edisciences MC GRAW-HILL 1974, périodiquement remis à jour

² 1) Paul PAINCHAUD, « la notion de sécurité environnementale pour lequel l'accident de Tchernobyl en est le déclencheur », *Rev. Int. et stratégique*, PUF 2000, p. 61 et suiv. ; voir également rapport Hubert Delzangles, membre associé du CRIDEAU sur la conférence des Nations Unies à Sendai (Japon) du 14 au 18 mars 2015 (*Actu Environnement* du 24.03.2015), laquelle conférence a mis en

- Quant à la notion de défense au sens institutionnel dans ses rapports avec la sécurité, celle-ci, selon l'article L.1.111-1 du Code du même nom, a pour objet *« d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des Institutions de la République »*.

La politique de défense vise à assurer l'intégrité du territoire, la protection de la population contre les agressions armées, et doit contribuer *« à la lutte contre les autres menaces susceptibles de mettre en cause la sécurité nationale »*.

Elle implique en tout cas et au premier chef la détermination d'un ennemi, qu'il s'agisse d'un ennemi intérieur ou extérieur.

Enfin, la notion de sécurité civile selon l'article 112-1 du code de la sécurité intérieure, a pour objet *« la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations, ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes pour la préparation et la mise en œuvre de mesures et moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et autres personnes publiques et privées »*.

A priori, en d'autres termes, **les notions de sécurité intérieure et de sécurité civile apparaissent beaucoup plus proches des objectifs du droit de l'environnement que ne le permet l'approche du droit de la défense**, puisque celle-ci suppose, dans le premier cas, la défense du milieu, dans le second cas, la défense contre une personne, c'est-à-dire un ennemi identifié ou identifiable.

Mais la politique de la défense vise aussi l'intégrité du territoire, donc logiquement dans toutes ses composantes écologiques, qu'il s'agisse de l'air, de l'eau et du sol et ce qui est contenu en surface comme en profondeur si l'on en fait une extension ; on devrait pouvoir dire : *« le territoire et ses composantes »*.

avant : a) la notion de compréhension des risques catastrophes ; b) le renforcement de la gouvernance, c) l'investissement dans la réduction des risques catastrophes ; d) le renforcement de la résilience et surtout e) l'obligation de révision périodique des plans programmes relatifs à ce sujet ; des pertes définitives de territoire sont évoquées clairement dans le dernier rapport du GIEC (2014), à l'attention des décideurs qui mettent en hypothèse un réhaussement de 1 à 7 m du niveau de la mer lié au réchauffement climatique (voir également note 3) ci-dessous)

2) Jean-Jacques SALOMON, « Changement climatique et accumulation des asymétries, une civilisation à haut risque », Editions Charles Leopold Mayer, p. 163

3) Selon le secrétariat d'Etat chargé du développement et la Francophonie, M. Annick GIRARDIN, 87 % des risques naturels majeurs seraient dus au dérèglement climatique (cf Libération 17 mars 2015 p. 25)

Il n'en reste pas moins que dans la seule optique de la sécurité civile, l'environnement est visé dans une perspective, non pas de défense de l'intégrité du territoire, mais dans celle de prévention des risques susceptibles d'être appréhendés, seulement dans le cadre de l'espace national s'agissant d'une sécurité conçue comme une sécurité intérieure.

Sans doute, comme on va le voir, s'agissant de risques et de menaces, à l'égard de la sécurité écologique à proprement parler, ceux-ci n'ont plus, dans la perspective dans laquelle il faudra bien se placer aujourd'hui comme demain, cette caractéristique de trouver leur origine dans l'espace national et toutes ses composantes et dont évidemment plus que jamais la défense s'impose.

B. Force juridique de la notion de sécurité :

La seconde observation préalable qui s'impose est la place qu'il faut accorder à la notion de sécurité dans la hiérarchie des droits des principes fondamentaux.

Il existe en réalité une différence, voire une divergence, entre les dispositions législatives du Code de la sécurité intérieure et l'appréciation de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel selon laquelle cette notion est plutôt conçue comme un objectif constitutionnel plutôt qu'un droit fondamental ; elle n'est pas non plus considérée comme un droit subjectif par la jurisprudence du Conseil d'Etat rendue par exemple dans le cadre du référé liberté³.

En revanche, le législateur y a vu explicitement un droit fondamental et l'une des conditions d'exercice des libertés individuelles et collectives, selon la formule même employée par l'article L. 111-1 du Code de la sécurité intérieure, selon lequel « *la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives* ».

En réalité, lorsque le droit positif se prononce sur la notion de sécurité, il vise avant toute chose la sécurité des personnes plus que la sécurité des biens, sauf dans de rares cas reconnus comme indissociables par la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme⁴.



³ L'émergence d'un droit à la sécurité des personnes dans la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme par M. AFROUKH, RDP 2015, n°1 p. 139 et suiv. ;

⁴ Voir CEDH G.C. 30 novembre 2004, Onerwildiz /Turquie, § 71 GACEDH n° 66 ; voir égal. CEDH 20 mars 2008, BOUDAÏVA et autres / Russie, § 130/133, AJDA 2008 p. 1932, Chronique JF FLAUSS, JCPG 2008.1.167 n°2 Chronique F. SUDRE ; sur ces sujets, voir égal. M. GRANGE : « existe-t-il un droit fondamental à la sécurité ? » R.S.C. 2009, p. 292 ;

Il résulte des premières considérations qui précèdent que **la question de la sécurité écologique** (sécurité du milieu et de ses composantes) ne peut pas être comprise, ou au moins ne peut être regardée identiquement et parallèlement comme un objectif direct entrant dans le champ de protection envisagée par le code de la sécurité intérieure, mais **doit plutôt s'inspirer de la notion d'intégrité du territoire propre au Code de la défense nationale**, surtout lorsque la menace ou les risques viennent de l'extérieur.

C'est là toute l'originalité du sujet. En effet, le droit positif de l'environnement n'envisage pas le risque catastrophe irréversible, mais seulement le droit à réparation et surtout à prévention des risques d'atteinte, mais seulement dans certaines limites localisables, mesurables et isolables.

Ainsi, la question de la sécurité écologique se présente-t-elle sous un jour nouveau et en tout cas non exploré jusqu'à présent, tant à travers le Code de la défense, le Code de la sécurité intérieure, que le Code de l'environnement et dans toutes les lois et les principes de droit positif qui s'y rattachent⁵.



Cette première constatation suscite immédiatement deux questions.

- En quoi la question environnementale telle qu'elle doit être posée aujourd'hui pourrait-elle traduire une convergence entre le droit de la sécurité et de la défense, et le droit de l'environnement ?
- En quoi la question environnementale, conçue en termes de risque catastrophe, peut-elle remettre en cause totalement les conceptions classiques du droit de l'environnement et l'obliger à se repenser en termes de défense ?

⁵ En effet, dans l'un des meilleurs ouvrages sur la notion de catastrophe écologique dans ses rapports avec le droit, ouvrage paru aux Editions Bruylant sous les directions de Jean-Marc LAVIEILLE, Julien BETAILLE et Michel PRIEUR ; si la notion de désastre écologique est clairement évoquée notamment à l'égard de la question du changement climatique (voir par exemple chapitre VI, Sect.1 « l'irréversibilité et les catastrophes écologiques » par Alix GUILBERT, notamment page 285 dont les éléments constitutifs sont parfaitement analysés, chap. 1, Section 2, communication intitulée « les perspectives de catastrophes liées au changement climatiques, une approche à partir des travaux du GIEC » par Jean-Paul SERON, notamment p. 37 et suiv., en revanche, le changement total de perspective qu'impliquent ces constatations ne porte pas sur le nécessaire et indispensable changement d'optique du droit de l'environnement ;

Il apparaît nécessaire, avant de développer ces deux questions, de vérifier au préalable comment se présentent aujourd'hui la question environnementale, avant d'aborder la question des rapports entre le droit de la défense et le droit de l'environnement.

En réalité, en effet, il y a bien un changement de nature entre la situation d'aujourd'hui, en raison en particulier du réchauffement climatique ou de nouveaux risques naturels et technologiques qui en découlent en grande partie, et celle qui a pu être perçue au moment de sa création dans les années 1970 et 1980, comme celle qui a abouti au Code de l'environnement de 2001, puis à la Charte de l'environnement de 2005 (ce qui ne veut pas dire que la réflexion sur ce sujet n'a pas intéressé les instances parlementaires, spécialement dans l'analyse de leurs conséquences sur la Défense Nationale⁶).

Comme l'a montré l'analyse des philosophes Jean-Pierre DUPUY⁷ et Dominique BOURG⁸, l'analyse de la problématique environnementale a totalement changé d'échelle.

Pour Dominique BOURG, les caractéristiques de cette nouvelle problématique sont les suivantes :

- la globalité :

La question très sensible aujourd'hui du réchauffement climatique présente manifestement cette caractéristique puisqu'elle vise toute la planète. La perte globale en biodiversité en est un autre exemple.

On pourrait prendre également comme référence la question de l'atteinte à la couche d'ozone (dont les voies et les éléments de solution semblent un peu moins problématiques après 30 ans d'efforts), ou encore la question des continents de déchets qui flottent sur l'océan Pacifique ou même sur l'océan Atlantique.

⁶ Le meilleur élément de réflexion relatif à ce sujet est constitué par le rapport d'information « l'impact du changement climatique en matière de sécurité et de défense » présenté par MM André SCHNEIDER et Philippe TOURTELIER, Député, Ass. Nale, enregistré le 28 février 2012 sous le n° 4415 ; après une présentation très sérieuse et très spécifique, le rapport envisage non seulement les conséquences de toute nature du réchauffement climatique, mais aussi considère que les opérations de défense devront à l'avenir s'orienter également vers des opérations de secours à la suite de catastrophes naturelles et technologiques ; voir également sur la 3^{ème} conférence mondiale des N.U. sur la réduction des risques catastrophiques tenue à Sendai note 2, § 1;

⁷ Voir JP Dupuy, « Pour un catastrophisme éclairé », Editions du Seuil 2002. Essai 2004,

⁸ Voir Dominique BOURG et autres, par exemple « pour que la terre reste humaine », Editions du Seuil 1999 ; sur le même thème, voir également « l'Union Européenne et les crises : les catastrophes écologiques » par Ch. HUGLO, Ed. Bruylant 2010

Aujourd'hui, les phénomènes ne sont plus seulement locaux, ils sont globaux et affectent la planète entière.

- le phénomène d'invisibilité :

Parmi les pollutions les plus dangereuses, figurent la pollution radioactive, les pollutions diffuses qui échappent à l'évidence et nécessitent des investigations, mais n'en sont pas moins réelles.

- l'imprévisibilité :

Aucun des grands défis n'a été véritablement anticipé et surtout prévenu, pas plus la pollution généralisée des mers et océans par les déchets plastiques, que la question de la couche d'ozone ou encore la question du réchauffement climatique.

- la non réversibilité :

Cette question est cruciale en ce qui concerne le réchauffement climatique (n'est-on pas parti dans un cycle infernal du réchauffement au-delà de 2 degrés) et l'est également en ce qui concerne la perte de biodiversité qui se généralise dans tous les Etats.

- la non réparabilité des dommages à l'environnement :

Aujourd'hui, les dommages à l'environnement sont pratiquement, pour la plupart de ceux qui ont été énoncés, irréparables : la pollution de la mer blanche par les navires de guerre soviétiques à réacteurs nucléaires abandonnés neutralise tout un espace maritime ; la pollution nucléaire provenant de l'accident de Tchernobyl en 1986, (comme celle de Fukushima beaucoup plus récente), n'offrent pas de solution de remise en l'état de la nature atteinte sur des millions d'hectares, et cela avant des milliers, voire des millions d'années.

D'évidence, cette analyse bouleverse la conception classique que l'on se fait encore aujourd'hui, mais qui était celle du Code de l'environnement de 2001 (un droit de protection de la nature et un droit contre les nuisances et pollutions)

Ainsi, clairement, le droit de l'environnement dans sa capacité réelle d'assurer la sécurité écologique du territoire doit être, comme on le verra plus en détail, remis en cause.

Quoi qu'il en soit, l'on peut classer les phénomènes décrits ci-dessus comme des phénomènes involontaires et quasi volontaires, ce qui donne l'occasion de vérifier que les premiers l'emportent sur les seconds, lesquels d'ailleurs les amplifient.

1°) les phénomènes involontaires tel que le réchauffement, impactent considérablement ou peuvent impacter la qualité des sols, de la végétation et la faune de toute nature qui y vit (en déplaçant les zones de culture de 700 kilomètres, d'après les estimations les plus récentes) et les risques naturels et technologiques qui en découlent. (Voir ci-après note 31).

2°) En France, la pollution volontaire menace le sol par annexions de territoires : en particulier, la diminution en grande quantité de terrains utilisables pour l'agriculture doit incontestablement alerter, (de même que les risques liés aux menaces terroristes qui peuvent les amplifier dans des proportions difficilement imaginables, notamment en ce qui concerne les centrales nucléaires relativement fragiles du point de vue de la sécurité face à une attaque extérieure)⁹.

Cette situation implique des conséquences graves : en effet, l'insécurité de l'environnement est susceptible d'affecter la paix mondiale, comme l'a relevé le Secrétaire Général des Nations Unies. Celui-ci déclarait en effet déjà en 2001 : « la préservation de l'environnement est une pierre angulaire de la paix et de la sécurité ». ¹⁰

Dans une étude parue dans le Bulletin « Impact stratégique de l'environnement » et intitulé « quand la sécurité devient verte »¹¹, R. LALANNE explore trois pistes d'analyses : 1°) la rareté, ainsi que les inégalités de répartition entre différentes ressources, 2°) la pression exercée sur l'environnement qui engendre l'insécurité environnementale et la recherche de nouveaux accès aux ressources ; 3°) la troisième catégorie de préoccupations concerne les effets des changements environnementaux comme menace pour la sécurité nationale. Il cite en exemple la désertification qui constitue une menace directe suffisamment grave pour que la Tunisie inscrive la lutte contre ces effets dans le cadre de sa doctrine de sécurité nationale. Il en va de même

⁹ Sur ces différents points, Guillaume SANTENY, « Plaidoyer pour l'écofiscalité », Ed Buchet Chastel, p. 125 précité « la perte de 85.000 hec/an de terres agricoles ... ; voir aussi sur le nucléaire, Communiqué de l'ASN du 20.01.2015 sur les enjeux majeurs de la sûreté nucléaire sur le site de l'ASN et rapport de l'IRSN stratégie de rétention du corium, janvier 2015

¹⁰ Cité par Romain LALANNE « quand la sécurité devient verte », Cahiers de la Rev Déf Nale n°727, Févr 2010

¹¹ Voir réf note n°10 ; voir également Alain BAUER « les enjeux de la recherche stratégique », cahiers de la Rev de la Déf Nale n° 725, déc 2009

et pire encore pour d'autres Etats comme les Iles Maldives menacées par le réchauffement et la montée des eaux. On pourrait multiplier les exemples.

Ainsi, les faits qui permettent d'établir un lien entre le réchauffement climatique et les risques globaux d'atteinte à la sécurité, conduisent inmanquablement et s'imposent également à la doctrine nationale de défense en temps de paix. Sans oublier par ailleurs le fait que les conflits locaux peuvent aussi entraîner des incidences considérables sur l'environnement global : l'exemple le plus clair est celui de la destruction des puits de pétrole à la suite de l'invasion du Koweït par l'Irak, dont les effets se sont étendus jusqu'aux neiges de l'Himalaya.

Cette situation engendre pour l'observateur la nécessité d'établir de nouveaux rapports entre Ecologie et Défense et donc, comme déjà indiqué, une vraie remise en cause, non seulement du droit de l'environnement, mais aussi du droit de la défense, comme du droit de la sécurité intérieure qui a fait l'objet récemment d'une codification¹².

Pour chercher à anticiper et à réfléchir à des pistes pouvant permettre de réduire les nouveaux risques menaçant la sécurité écologique, il apparaît nécessaire d'abord de se préoccuper du fait de savoir si les objectifs du droit de la défense et du droit de l'environnement sont finalement aujourd'hui convergents et, si oui, comment ils peuvent commencer à l'être efficacement. La seconde question à explorer est celle de savoir s'il ne faut pas envisager, pour assurer la sécurité écologique, de repenser et surtout de réorienter les perspectives comme les instruments d'intervention du droit de l'environnement.

La discussion sur l'évolution nécessaire du droit de la défense restera ici réservée.



- I -

Sur les objectifs des droits de la défense, de la sécurité intérieure, du droit de l'environnement et leurs convergences

Les objectifs du droit de l'environnement et du droit de la défense nationale n'ont pas toujours été convergents, loin de là ; mais cette convergence ne peut

¹² *La sécurité intérieure, naissance d'une notion, AJDA n°2 de 2015, 26 janvier 2015, p. 83 et suiv.*

plus être mise en doute : elle porte sur des secteurs essentiels comme celui du droit des risques naturels et technologiques qui apparaissent bien limités face aux enjeux du futur.

A.- Tout d'abord, il est vrai qu'au moment même où le droit de l'environnement prenait naissance, soit dans les années 1970/1980, les rapports entre la défense de l'environnement et la défense nationale n'étaient pas au beau fixe.

La simple évocation de l'affaire du Larzac, de l'affaire de l'appropriation et de l'expropriation de l'Abbaye de Fontevraud par la Défense Nationale, l'affaire du Rainbow Warrior, ou encore la question des essais nucléaires dans le Pacifique, démontrent qu'au moment même où le droit de l'environnement commençait à émerger sur décision des Juges¹³, les points de vue étaient très divergents, voire hostiles, en raison d'une vision à trop court terme du côté de la défense comme de celui de l'écologie¹⁴.

Fort heureusement, les choses ont considérablement évolué, d'abord du côté du droit de l'environnement.

Aujourd'hui, et dans la mesure où il n'est plus resté strictement concentré sur des questions de qualité de vie, on peut dire que le droit de l'environnement a pris une autre dimension.

En effet, on est passé, dans les années 70/80, d'un droit sur l'environnement à un droit de l'environnement, et lorsqu'il s'est inspiré du droit public et du droit communautaire, sa vision et sa vocation se sont élargies.

Du point de vue doctrinal, l'avènement de la Charte de l'environnement de 2005 et surtout de la décision du Conseil Constitutionnel du 10 novembre 2011¹⁵, montre que cette divergence n'a plus lieu d'être.

Cette décision du Conseil Constitutionnel, qui met fin à toute polémique sur ce sujet, a été rendue à propos d'une question relative à un sujet du strict droit administratif, celui du Secret Défense.

Le considérant n°20 de cette décision commence par rappeler l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, puis les articles 5 et 20 de la Constitution ; et il poursuit, à propos du secret de la Défense Nationale en affirmant que celui-ci « participe de la sauvegarde des

¹³ *pollution du Rhin, pollution de la Mer Méditerranée par la Montédison, affaire de l'Amoco Cadiz*

¹⁴ Voir « les grands procès pour l'environnement » par Ch HUGLO, Editions LEXISNEXIS 2014

¹⁵ C.C. QPC N°2011-192 10 novembre 2011, voir étude par Laurent FONBAUSTIER, *Rev Envir et Dév Durable*, Févr 2012 ; voir également rapport précité Ass Nale n° 4415 de 2012 notamment p. 29

intérêts fondamentaux de la Nation réaffirmée par la Charte de l'environnement au nombre desquelles figure l'indépendance de la Nation et l'intégrité du territoire ». Comme l'a noté le Professeur FONBAUSTIER, cette décision mobilise la Charte dans un but de défense nationale.

Ensuite, cette tendance à la convergence est venue de la prise de conscience que si l'environnement est effectivement un facteur de conflits, il est aussi un facteur stratégique considérable.

Ceci s'est trouvé vérifié sur deux plans très différents :

Aujourd'hui, l'importance du lien entre les questions énergétiques (dans lesquelles figure celle de la production d'énergies renouvelables) et le principe de l'indépendance nationale, clef de voûte du droit de la défense Nationale, ne fait plus de doute¹⁶.

Ensuite, ce même rapport parlementaire envisage non seulement les conséquences techniques du réchauffement climatique, mais prend également en considération le fait que ce dernier implique des opérations de secours des catastrophes naturelles et technologiques qui paraissent clairement liées (voir pour la France les périodes répétitives d'inondation).

Aussi, il ne peut plus être mis en doute que **les conséquences du changement climatique en matière de sécurité et de défense sont bien un enjeu fondamental** dont les pouvoirs publics doivent se saisir en priorité pour protéger le long terme. Telles sont d'ailleurs la vocation et la raison d'être (un peu trop souvent oubliées) de l'Etat.

Ainsi, ce rapport parlementaire indique-t-il qu'aux Etats Unis, la question du réchauffement climatique et des risques naturels et technologiques associés (qui n'est plus une simple question environnementale), est devenue un enjeu stratégique majeur face auquel a été envisagée la création de divisions spécialisées (ce qui devrait être également, évidemment, une préoccupation au niveau européen, mais qui ne paraît pas être le cas aujourd'hui¹⁷).

B.- En second lieu, il apparaît qu'à l'égard des risques associés, le droit de l'environnement n'a pas encore, pour être effectif, intégré, au niveau de ses outils et de ses instruments, de nouveaux éléments destinés à faire face à ces nouveaux défis, même si le concept en a été intégré au niveau des principes.

¹⁶ Rapport précité de l'Ass Nat N°4415 de 2012, voir spécialement p. 67 et suiv. et pour l'Union Européenne p. 82 et suiv.

¹⁷ Ibidem p. 35 et 80

La perspective du maintien de la sécurité écologique laisse en effet apparaître au niveau des réalités un décalage profond, tant entre la protection de la population et du territoire, du milieu naturel (domaine propre au droit de l'environnement), qu'en ce qui concerne la gestion des nouveaux risques de demain, qu'ils soient naturels ou technologiques.

Ceci se vérifie sur ces deux plans : **la prise en compte des risques technologiques et naturels par le code de l'environnement ne comprend que des risques locaux et non globalisés**, tandis que le Code de la sécurité intérieure traite la question au seul niveau de la protection des populations et non des biens environnementaux.

De fait, si la simple notion de sécurité environnementale selon le droit positif (par exemple dans le droit des installations dangereuses) a eu et a bien des difficultés à s'imposer, alors que dire de la notion de sécurité écologique qui devrait viser, à terme, le maintien de l'intégrité du territoire et donc de ses composants écologiques ?

Il a fallu attendre des événements aussi forts que l'accident d'AZF en 2001 pour que la question des risques technologiques s'attaque, non pas seulement aux sites SEVESO à créer, mais aussi aux sites existants, ce que n'avait nullement pour objectif la grande loi sur les risques majeurs de 1985.

La loi Bachelot du 31 juillet 2003 a sauté le pas, mais la gestion du système par l'institution de servitudes d'éloignement se heurte toujours à la question du partage des mesures financières, entre les collectivités territoriales, les personnes visées et l'Etat ; l'on peut comprendre que l'on est encore loin du système de sécurité tel que l'a conçu le droit de la Défense pour les activités les plus dangereuses, telles que les poudres et explosifs qui bénéficient de règles strictes inspirées de la législation dite des polygones d'isolement de la loi de 1929.

On rappellera à titre d'anecdote le rapport dressé par l'Inspection du Ministère de l'environnement à la suite de la catastrophe d'AZF qui a mis en lumière un tel décalage, en soulignant les faiblesses du système SEVESO et du classement des dépôts de nitrate dégradé sous la rubrique « installations soumises à déclaration » mise en place, et cela, par comparaison avec un système de sécurité complet de canalisations blindées pour la production de gaz phosgène par la SNPE, gaz phosgène utilisé dans la pharmacie¹⁸. Les centrales nucléaires

¹⁸ Voir Ch HUGLO, *observations sur l'arrêt du Conseil d'Etat à propos de l'affaire AZF*, Rev Energie, Environnement et Infrastructures, n°3, mars 2015

sont elles aussi conçues dans une perspective de sécurité (mais qui laissent cependant percer de vraies faiblesses : voir ci-dessus note N°9).

En ce qui concerne les risques naturels, si la loi de 2003 précitée a créé un fonds de solidarité conformément aux dispositions de la Constitution de 1946 qui fonctionne au-delà du système de compensation des assurances pour les dommages causés aux personnes privées, il faudra attendre effectivement les lois Borloo de 2009 et 2010 pour compléter le système et le rendre plus effectif. Mais aujourd'hui, plus de la moitié des collectivités locales ne sont toujours pas en règle...

De fait, les événements judiciaires qui ont suivi la catastrophe de la Faute Sur Mer ont montré la capacité de résistance des pouvoirs locaux et des pouvoirs décentralisés face aux impératifs de sécurité. Un récent commentaire de la décision rendue par le Tribunal correctionnel des Sables d'Olonne met parfaitement en lumière la nécessité de la reprise en main de ce thème par les Autorités représentantes de l'Etat¹⁹.

Paradoxalement, l'on doit noter qu'une certaine forme de la sécurité écologique des territoires a pris un tour inattendu dans ces dernières années, à l'occasion des mouvements de contestations autour des grands projets : sur ces sites, en effet, ont été créées « des zones à défendre », comme si certains objectifs quant à la défense nationale et à la défense de l'intégrité du territoire s'étaient déplacés vers d'autres dimensions qui échapperaient au droit et aux institutions²⁰.

Cette situation qui ne manque pas d'interroger sur l'évolution des mouvements de défense de l'environnement et sur la question de la participation du public aux décisions qui appellent à une nouvelle démocratie participative, semble en tout cas montrer la nécessité d'intégrer dans la société civile et de rappeler à tous les acteurs le devoir de participer de façon coordonnée à la défense de la sécurité écologique dans une seule et même direction : la défense de l'écologie et ensemble l'aménagement du territoire pour tous, et cela dans une perspective de long terme.

L'ouverture envisagée de la création d'un nouveau service civique ou d'un service de défense de l'environnement à la suite des attaques terroristes de Janvier 2015 illustre sans doute la nécessité de mettre en lumière, non plus

¹⁹ XYNTIA ou l'incurie fautive d'un Maire obstiné par Chantal CANS, Jean-Marie PONTIER, Thierry TOURET, AJDA 2015 p. 379 et spécialement la conclusion

²⁰ Voir à cet égard la mission confiée au groupe de travail institué par la Ministre de l'Ecologie sous la présidence d'Alain RICHARD et intitulée « démocratie participative » ; le groupe de travail institué doit rendre son rapport après de multiples auditions, avant la fin du 1^{er} semestre 2015

simplement des droits pour l'environnement, mais également et de plus en plus fort des obligations et des devoirs pour l'environnement²¹.



Ainsi, si l'adaptation du droit de l'environnement à l'égard des objectifs de sécurité écologique apparaît encore partielle, celle-ci nécessite aussi un retour sur un examen des principaux instruments et dispositifs des composants de ce droit, pour l'adapter à de véritables objectifs de sécurité écologique.

- II -

Réévaluer et repenser les droits de l'environnement en fonction des objectifs de la Défense et de la Sécurité intérieure

La recherche des meilleurs moyens d'obtenir la mobilisation des forces de la Nation en vue d'assurer autant que possible et au mieux le maintien d'une véritable sécurité écologique à long terme, semble passer par un examen sans complaisance de la relative inadaptation des meilleurs instruments juridiques de défense de l'environnement tels qu'ils ont été conçus depuis l'origine de ce droit, et donc de la nécessité pour celui-ci de s'inspirer des techniques et des méthodes sous-tendues par les principes qui gouvernent le droit de la défense nationale et le droit de la sécurité intérieure. En effet, ceux-ci ont pour mérite et pour caractéristiques d'être impératifs et de s'imposer à toutes les parties en cause lorsque la menace ou l'atteinte à la sécurité de la Nation devient potentielle ou effective.

Toutefois, la difficulté qui reste même dans la perspective adoptée, est que les systèmes de défense et de sécurité institués ne sont effectifs qu'en cas de crise pour la sécurité intérieure, ou en temps de guerre ou de menace de guerre pour le droit applicable à la Défense Nationale.

Il apparaît évident aujourd'hui que la mobilisation des forces de la Nation ne peut plus se contenter de cette division dans le temps des règles applicables en fonction des périodes sus-décrites ; en effet, ce qui caractérise le mieux la situation actuelle est non plus la notion de crise ou d'état de guerre, mais plutôt

²¹ Sur le lien trop souvent oublié entre droits et obligations vis-à-vis de l'environnement, voir art. 1 et 2 de la Charte de 2005

celle de catastrophe lente et continue comme facteur d'irréversibilité²². Elle appelle surtout à regarder autrement et en l'amplifiant un principe nouveau mis en valeur par le Conseil Constitutionnel : le principe de vigilance (voir ci-après note 29).

A.- S'agissant de la question de l'inadaptation relative des instruments du droit de l'environnement pour assurer ou mieux assurer les objectifs de la sécurité écologique, un double regard critique s'impose : d'abord celle qui concerne la question du fond du droit, les apports substantiels au droit par le droit de l'environnement, d'une part ; celle des instruments juridiques pour les mettre en œuvre face aux défis écologiques actuels qui, comme on l'a vu, présentent avant tout autre un caractère global, d'autre part.

Bien entendu, cette situation dépend aussi de l'évolution nécessaire du droit international, car il y aurait long à dire sur l'utilité de la création d'un organisme international consacré à la défense de l'environnement, telle qu'une juridiction internationale, mais il convient, dans le cadre de la présente étude, de réfléchir avec et sur les instruments mis à disposition au plan national.

On rappellera que la construction du droit de l'environnement s'est établie sur deux techniques classiques : celle des polices administratives spéciales propres au droit administratif d'une part, sur le droit de la responsabilité civile d'autre part. Mais ces techniques tout utiles qu'elles soient, se sont révélées insuffisantes à l'occasion de différents cas de pollution, soit à la suite d'accidents majeurs, soit de pollutions endémiques ou importantes.

Quand on regarde les évolutions apportées par le droit de l'environnement, celles-ci se sont déplacées vers la création d'instruments nouveaux (non d'organes spécifiques) au fur et à mesure des leçons issues de contentieux soit nationaux, soit transfrontières, soit à la suite d'accidents majeurs ou de pollutions endémiques²³.

La première a consisté à considérer que le dommage causé, non seulement aux biens et aux personnes, mais aussi au milieu, devait être réparé. La seconde visait la prévention des dommages. On reprendra successivement ces deux problématiques pour en vérifier le caractère éventuellement dépassé.

- a) La première concerne la question du dommage écologique sur laquelle il est effectivement difficile de s'étendre en détail ici, mais dont le bienfondé a été

²² Voir Ch HUGLO article précité « L'Union européenne et les crises » Ed Bruylant, note 7

²³ accidents majeurs : affaire de l'AMOCO CADIZ par exemple, ou affaire de l'ERIKA, affaire du nuage de TCHERNOBYL ; ou s'agissant des pollutions endémiques : pollution du RHIN, pollution de la mer méditerranée par la Montédison

consacré par la décision de la Cour de Cassation dans l'affaire de l'ERIKA ; (elle doit d'ailleurs être couplée avec celle de la responsabilité des maisons mères pour les filiales, décision du tribunal fédéral de Chicago à propos de l'affaire de l'AMOCO CADIZ) à l'égard de la perspective dans laquelle nous nous sommes placés (voir note 23 précitée).

Si les différentes affaires citées sont en effet illustratives de la nécessité de défendre le milieu lui-même pour ce qu'il est, elles présentent cependant plusieurs défauts ou manques. En effet, la pratique jusqu'à présent privilégie l'indemnisation en argent dont on n'est pas sûr, loin de là, que, lorsqu'il a été reçu, il va à la réparation et à la reconstitution du milieu naturel, (ce qui, au passage, est absolument impossible lorsqu'il s'agit d'une pollution des mers ou de la couche atmosphérique). La réparation reste sans doute possible évidemment dans des cas précis tels que la reconstitution du littoral par compensation de la faune et de la flore adjacentes détruites, mais cela ne couvre qu'une partie des risques.

Ainsi, la faiblesse du régime de réparation du dommage écologique à l'égard de l'objectif de sécurité écologique est évidente, sans compter le fait que la théorie de la réparation du dommage écologique n'est pas d'ailleurs étendue en droit français aux activités dites publiques qui relèvent du contentieux du seul juge administratif²⁴.

Sans doute les condamnations prononcées ces 30 dernières années par les juges dont les conditions de la juridiction n'étaient pas évidentes, (notamment lorsque le dommage a lieu en pleine mer sur le domaine international, ou lorsqu'il a été causé par des responsables qui sont très éloignés de l'Hexagone), ont constitué les premiers pas décisifs, car l'environnement devait nécessairement, pour être pris en compte, être considéré comme un bien, si ce n'est comme valeur.

Aujourd'hui, chacun s'accordera à constater que ce qui compte dans ce cas particulier n'est pas l'application du principe extrême pollueur/payeur, mais plutôt la recherche de l'application des principes de prévention et de précaution dans une perspective d'anticipation. En réalité, dans un système de sécurité écologique idéal, il ne devrait pas y avoir place pour une réparation.

- b) Le deuxième élément très novateur destiné à mettre en valeur la considération qu'il y avait lieu d'apporter au milieu et aux équilibres écologiques, est celui de l'étude d'impact préalable.

²⁴ Voir note Ch HUGLO, AJDA 1^{er} avril 2013 « l'inévitable prise en compte du dommage écologique par le Juge administratif »

Au plan national, l'idée a pris ses origines dans l'affaire de la Rocade de La Baule, (qui concernait la protection du marais salant de Guérande, à propos de la création d'une route devant le couper en deux, et ruiner la cohérence du système de production salicole dont il a été avéré d'ailleurs qu'il alimentait plus de 400 kilomètres de côte en productivité primaire biologique) ; puis au niveau international dans le contentieux des Mines de Pôtasse d'Alsace initié par les collectivités néerlandaises qui se plaignaient d'une augmentation du taux de salinité et d'ions chlore dans l'eau du Rhin (car la partie essentielle du territoire hollandais conquis sur la mer ne dispose pas, par définition, d'accès à l'eau potable, par le biais des nappes phréatiques)²⁵.

L'idée de valider une décision administrative d'autorisation (ou même une disposition ayant pour objectif la planification environnementale) en fonction d'une forme de bilan coût/avantage établi à la suite d'un diagnostic écologique et environnemental, a pu laisser pénétrer dans le droit des objectifs de protection de l'environnement.

Rien ne vient pourtant les garantir, si l'on n'en tire aucune conséquence au niveau de la décision. Bien qu'ayant fait l'objet d'un contrôle d'ailleurs assez exigeant du juge sur le sérieux et la pertinence de l'étude, le système français a laissé à désirer, puisque la France s'est trouvée trop longtemps en infraction avec les dispositions de la directive européenne 1985/337 en ce qui concerne l'obligation d'intégrer dans la décision administrative les impératifs et les leçons issus des conclusions de l'étude d'impact²⁶.

Même si l'étude d'impact a acquis un statut au niveau international et que ses effets ne s'arrêtent donc pas au territoire national (convention d'Espoo) et si cette innovation a marqué un certain progrès pour faire entrer les préoccupations environnementales dans la décision administrative, celle-ci ne peut plus apporter et fournir, en termes d'enjeux, une réponse vraiment efficace pour faire face aux défis de la dimension planétaire et globale pour lesquels la Nation tout entière a le devoir de se mobiliser.

Par ailleurs aujourd'hui, le manque d'articulation entre les techniques de protection, de planification spécifique, comme la trame verte et bleue, comme les planifications du droit de l'eau ou du droit de l'urbanisme au plus haut niveau, a empêché l'établissement d'un système de protection globale très

²⁵ Voir ouvrage précité Ch HUGLO « les grands procès de l'environnement », spécialement le chapitre concernant la pollution du Rhin

²⁶ Ch HUGLO et Cécile CONSTANTIN, *Droit des études d'impact*, Revue Jurisclasseur Europe n°5, Mai 2012 ;

cohérent car trop localisé, et de ce fait inapte à assurer la sécurité écologique du territoire.

Pour limiter l'extrême localisation des instruments ci-dessus décrits, on peut faire appel à des techniques de protection telle que l'extraterritorialité.

Ce que les spécialistes appellent le principe de l'extraterritorialité²⁷ s'applique en effet aussi bien en droit pénal qu'en droit administratif ou en droit de l'environnement, et si ce système a pu donner ses effets dans différentes affaires de pollution (l'accident de l'ERIKA a son origine dans un naufrage survenu dans la zone économique et le responsable des dommages dans l'affaire de l'AMOCO CADIZ est une des sept sœurs américaines Standard Oil of Indiana, basée à Chicago), l'instrument reste cependant d'usage limité.

Dans le cadre du droit européen est apparu rapidement un principe équivalent, issu de la jurisprudence de la Cour de Justice de Luxembourg du 30 novembre 1976²⁸, selon laquelle la victime d'une pollution peut, à son choix, assigner dans le tribunal du lieu où la faute a été commise, ou dans le tribunal du lieu où le dommage a été subi il y a eu là un progrès certain.

(Ce point doit attirer l'attention, en raison de l'importance qu'a prise la France dans la possession de territoires littoraux d'Outre-Mer qui pourrait lui permettre par extension de compétence l'institution des zones économiques exclusives. De ce fait, l'extraterritorialité ne pourrait plus se mesurer seulement du simple hexagone, mais de n'importe quelle partie ou élément de la Souveraineté de l'Etat, aussi bien dans l'hémisphère nord que l'hémisphère Sud, l'océan Pacifique ou l'océan Atlantique.)

Ainsi, et de toute évidence, **pour assurer la sécurité écologique, le droit de l'environnement doit se transformer et s'ouvrir aux techniques et aux principes qui gouvernent la défense nationale**, laquelle regarde aussi et surtout hors frontière.

B.- Il ne s'agit pas ici de savoir comment la défense nationale a intégré les préoccupations environnementales, mais face à des défis qui viennent de l'extérieur, de rechercher, en se limitant au plan national, comment le droit de l'environnement peut tirer parti d'un système juridique destiné à assurer la sécurité d'un territoire, de la population et de ses activités, étant entendu d'ailleurs que l'environnement est un des objectifs de la défense nationale.

²⁷ Sur ce sujet, voir l'excellente note du professeur Hervé ASCENSIO, « l'extraterritorialité comme instrument » contribution aux Travaux du Représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies sur les droits de l'homme et entreprise transnationale et autres entreprises ;

²⁸ CJCE, 30 novembre 1976 Bier Vater et autres /MDPA, Recueil CJCE 1976 p. 1735 ;

Comme rappelé ci-dessus, sur le terrain des principes, la question ne fait pas de difficultés puisque le Conseil Constitutionnel a assuré la connexion entre les deux objectifs. Mais il est encore allé plus loin en affirmant dans une décision du 8 avril 2011 que pesait sur tous et sur chacun un véritable devoir de vigilance environnemental auquel il faut donner un sens fort pour qu'il s'applique ici²⁹ car conçu dans la Charte de l'environnement comme général, il vise tous et chacun, donc l'Etat comme les particuliers ou les collectivités publiques.

L'important aujourd'hui est de réfléchir pour demain, et cela tant en terme d'organisation qu'en terme de procédure et de droit, en s'inspirant du caractère impératif et dominant des principales règles qui ressortent de la lecture des code de la défense et du code de la sécurité intérieure.

La première constatation qui s'impose est qu'en termes d'organisation, ces administrations de défense et de sécurité intérieure sont omni présentes, tant au niveau central que local. La seconde est que ces législations font appel à des organisations territoriales qui leur sont spécifiques (régions militaires maritimes, aériennes, etc...).

La troisième est qu'elles impliquent un recours certain aux techniques d'organisation par planification. La dernière est celle du pouvoir de s'imposer par priorité en cas de crise (réquisition, etc...).

Aussi, convient-il de voir comment il est possible de tirer profit de ce système dans la perspective adoptée de précision, de prévention et d'adaptation aux risques nouveaux.

Tout d'abord, en termes d'institution et d'organisation, un fonctionnaire de la défense siège dans chaque ministère. De ce fait, la symétrie devrait s'imposer pour le ministère de l'environnement, en postulant que la mission de la défense nationale devrait comporter une compétence élargie, propre à assurer le respect des objectifs d'adaptation et de prévention qu'implique le devoir de vigilance à l'égard de la sécurité écologique.

Si du ministère de l'environnement on est passé à un ministère de l'écologie beaucoup plus élargi et beaucoup plus intéressé par des activités telles que l'énergie, les transports ou l'urbanisme, il n'en reste pas moins que même dans des sujets qui paraissent assez éloignés, tel que le sujet de l'éducation, et encore plus le sujet de la finance, la présence d'une cellule environnementale

²⁹ Voir QPC 2011-1b, 8 avril 2011, note RDI, F.G. Trébulle, RDimmobilier 2011 n°7 ;

défense/environnement ou de représentants directs ou indirects paraît utile pour répéter et rappeler les impératifs de la sécurité écologique.

Au niveau du Parlement et sachant l'importance des questions relatives à cet impératif de sécurité écologique, - défense – environnement - une place pourrait être faite à des experts de cette double discipline à l'Office Parlementaire des Choix Technologiques et Scientifiques, auquel, dans l'état actuel des choses, les préoccupations environnementales ne semblent pas premières, loin de là, en terme de sécurité au sens où on devra l'entendre.

Paraît s'imposer également une véritable rénovation d'un Conseil économique et social, cette fois tourné vers les générations futures appelant dans sa composition de jeunes générations, ce qui donnerait beaucoup plus de poids à l'objectif complémentaire dont il s'est saisi récemment et devrait donc pouvoir mobiliser les classes d'âge plus jeunes directement concernées par l'avenir.

La nouvelle organisation administrative envisagée pourrait naturellement se dédoubler au niveau local, tant en ce qui concerne les activités déconcentrées que les activités décentralisées.

En termes de procédure, d'orientation des grandes décisions, (et même de la réalisation des projets locaux), il conviendra sans doute, de faire de plus en plus de place aux techniques dites de planification nécessairement regroupées et cela pour impulser la démocratie directe à assurer la mobilisation de la population sur les objectifs de la défense des intérêts du territoire et des populations qui y vivent³⁰.

Le concept de vigilance dégagé par le Conseil Constitutionnel doit s'entendre comme prévoyant une recherche d'anticipation accélérée qui doit simultanément, et c'est sans doute paradoxal, s'inscrire dans le long terme.

Or, c'est de cette vertu du long terme et du caractère impératif que sous tendent et postulent les principes de base de la défense nationale que devrait s'inspirer à plusieurs niveaux le droit de l'environnement.

La question de l'organisation des plans de secours prévue par le code de sécurité intérieure, aussi perfectible qu'elle soit, mais qui postule la possibilité même de la réalisation du dommage devrait rester subsidiaire (sauf en cas

³⁰ Sur des ouvertures en ce sens et la création de schémas régionaux dits SRADT qui auront pour vocation de regrouper et de supprimer les anciens schémas, voir les travaux préparatoires de la loi NOTRE, notamment rapport à l'Ass Nale N°2553 de 2015 p. 182 et suiv. et projet de loi présenté à l'Ass Nale n° 482 dit « petite loi » p. 26

d'échec) face à deux maîtres mots de la sécurité écologique : anticipation et adaptation (sur ce point les observations du plan national d'adaptation aux changements climatiques 2011-2015 qui n'a qu'un rôle d'orientation et de réflexion, mais qui restent pertinentes).

C.- Sur le fond du droit, si le droit à l'information issue du code de l'environnement a toute sa place pour mobiliser les acteurs de la défense du territoire et les amener à une certaine participation (la passivité des acteurs étant une cause de non vigilance en cas de défaillance des responsables locaux comme le montre l'affaire de la Faute sur Mer) sur ce terrain, et si le droit de l'environnement n'a rien à envier sur ce plan au droit de la défense nationale, il n'en reste pas moins que celle-ci reste insuffisante dès lors qu'elle n'est pas guidée par une planification qui ne va pas au-delà de l'exploration de voies d'orientation et de réflexions.

Finalement, il conviendra d'encourager les projections et expériences existant au niveau de la défense nationale organisée en régions. Cette organisation en régions a été anticipée en certains cas (Nord, Aquitaine et Corse). Ces initiatives isolées demeurent insuffisantes et appellent en tout cas une coordination et une programmation à l'échelon, non seulement national mais aussi Outre-Mer, afin de bien cerner les conséquences éventuelles d'une mutation écologique et d'agir au cas par cas en fonction de la spécificité du milieu, terre/littoral/montagne, ou des zones d'activités agricoles, viticoles ou transfrontières³¹.



Finalement, pour progresser et penser l'inévitable, c'est une difficile révolution juridique portant sur des perspectives d'anticipation qu'il faut appeler.

De fait, la question de la réparation du dommage écologique sur une planète qui verrait le dépassement d'une augmentation de température de 4° à la fin du siècle n'a plus aucun sens. L'existence de polices administratives spéciales et disparates, voire contradictoires entre elles, qui couvre tout le droit de l'environnement n'a guère d'efficacité face au défi de la globalité (ni dans sa capacité d'analyse de la situation, ni dans l'étendue des mesures à prendre). L'étude d'impact au seul niveau local et même au niveau de la planification issue de la directive Plan programme n'a pas non plus davantage de pertinence.

³¹ Voir pour une action sectorielle « l'arbre et la forêt à l'épreuve du climat qui change », rapport de l'ONERC (Doc F) ; voir également sur le site du Ministère de l'Ecologie et rapport de l'ONERC « l'adaptation aux changements climatiques », Documentation française, rapport du 1^{er} Ministre, p. 6 et suiv.

Elles n'en sont pas moins toutes des expériences utiles.

Mais c'est en s'inspirant d'elles et des principes fondamentaux du droit de la Défense nationale qu'il faut chercher le plus en amont possible. Nous ne doutons pas qu'en face d'hypothèses de variations de température de grande ampleur, l'exercice est plus que délicat, mais il faut voir ici tout l'intérêt de l'application intelligente du principe de précaution ; car si le pire n'est jamais sûr, ce qui est gagné, de toute façon, c'est la sauvegarde de notre patrimoine commun, ainsi que le développement et la mise en valeur de la biodiversité (avec tous les avantages que cela implique au niveau du Patrimoine de la Nation). Tous les efforts faits en ce sens ne seront pas perdus pour les générations futures.

Sur le plan doctrinal, le droit de l'environnement est appelé à rester une perpétuelle école d'imagination. Nous avons voulu dire aussi ici, en tendant les mains aux militaires, que la question est probablement trop sérieuse pour la laisser indéfiniment aux mains des seuls civils.

Paris le 2 avril 2015