

Des traités à la constitution : vers une Europe environnementale constitutionnelle

Autor(en): **Longet, René**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum**

Band (Jahr): **11 (2002)**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-832882>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

DES TRAITÉS À LA CONSTITUTION: VERS UNE EUROPE ENVIRONNEMENTALE CONSTITUTIONNELLE

René Longet

Dans la présente contribution au débat, et en vue de l'Appel de Lyon aux chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne, réunis à Laeken (Belgique) en décembre 2001, j'aborderai les points suivants:

- *La notion d'environnement ne peut plus aujourd'hui être traitée en dehors de la notion supérieure de développement durable.*
- Le développement durable oblige toutes les nations mais fait appel à des principes d'organisation du monde, dans lesquels une Europe unie a toute sa place.
- Dans le débat et la négociation sur le développement durable, l'UE joue d'ores et déjà un rôle positif, au sens de sa vision «rhénane» de l'économie de marché (cf. Michel Albert); cette vision est également inscrite dans les dispositions du Traité de Rome depuis l'Acte Unique (1986) et le Traité de Maastricht (1992).
- Enfin, ma contribution se conclut sur la proposition d'un article constitutionnel sur le développement durable.

1. La notion de développement durable

Les questions de l'accès équitable aux ressources et du droit au développement ont surgi dans les années 60, peu après la fin de la colonisation. En 1964 a été créée la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED), en vue de défendre les intérêts commerciaux des pays du Sud. Les années 60 sont marquées par la prise de conscience du sous-développement considéré comme incompatible avec la dignité humaine. Quant aux questions environnementales, elles font leur apparition avec force au début des années 70 et en 1972 les Nations Unies organisent à Stockholm la première Conférence mondiale sur l'environnement. Ce fut la prise de conscience que les capacités de charge de la planète ont leurs limites.

Les années 80 marquent le rapprochement entre ces deux préoccupations fondamentales, toutes deux indispensables. C'est ainsi qu'en 1987 la Commission mondiale sur l'environnement et le développement a mis au point la notion de «développement durable»¹ : «Le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion: le concept de besoins, et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir.» Simultanément, le développement durable veut intégrer les trois dimensions économique, sociale et écologique, en vue de nous permettre de retrouver l'unité et la cohérence du réel.

Il s'agit de partager les ressources à la fois dans l'espace, chaque habitant de la Terre y ayant le même droit, et dans le temps, les générations présentes devant transmettre suffisamment de ressources aux générations futures. On est donc là réellement en face d'un des défis les plus importants du monde actuel, et qui nous concerne directement. L'enjeu consiste à trouver de nouveaux équilibres:

- Entre Nord et Sud.
- Entre homme et nature.
- Entre besoins des générations actuelles et des générations futures.
- Entre besoins et moyens.

Une telle vision suppose qu'on définisse la part équitable du «gâteau» mondial revenant à chaque nation; c'est ce qu'on appelle l'empreinte écologique. Pour la Suisse, elle a été calculée: il faudrait que ce pays optimise d'un facteur 3 à 7 sa consommation de ressources non renouvelables.

Sur la base de cette définition, les Nations Unies ont convoqué la Conférence pour l'environnement et le développement, qui s'est tenue en juin 1992 à Rio de Janeiro. Elle a adopté un vaste programme, l'Agenda 21 (programme d'action pour XXI^e siècle). Outre l'Agenda 21, la Conférence a également adopté la Déclaration de Rio, énonçant un certain nombre de principes. La

Conférence de Rio, dite aussi Sommet de la Terre, a également été l'occasion de signer deux conventions, négociées parallèlement, sur des thèmes majeurs du développement durable, c'est-à-dire la biodiversité et le climat, et de proposer un processus de négociation sur la désertification qui, depuis, a abouti à une convention. Elle a également adopté une Déclaration sur les forêts, qui n'a à ce jour pas pu être concrétisée.

Depuis Rio, d'autres conférences internationales se sont penchées sur des questions plus sectorielles, comme la Conférence internationale sur la population et le développement (Le Caire 1994), le Sommet mondial pour le développement social (Copenhague 1995), la Quatrième conférence mondiale sur les femmes (Pékin 1995), la Deuxième conférence des Nations Unies sur les établissements humains, dite aussi Habitat II (Istanbul 1996), ou le Sommet mondial de l'alimentation (Rome 1996). Des impulsions importantes ont ainsi été lancées au plan international comme à celui des Etats: il faut un développement mais celui que nous connaissons n'est pas généralisable en tant que tel. C'est autrement dit un message fort de changement, de réorientation.

2. Le développement durable comme réponse à une mondialisation subie

La mondialisation est un fait environnemental et culturel, avant même d'être une réalité économique et commerciale; on n'a que le choix de l'organiser ou de la subir. A cet égard, le développement durable nous permet d'aller vers une mondialisation voulue, ayant pour but l'organisation du monde, et non de subir un nivellement planétaire. En demandant de concilier efficacité économique et encadrement du marché mondial par des critères sociaux et environnementaux, le développement durable constitue un levier pour définir ce cadre au niveau international; ce débat doit être de plus en plus présent au sein de l'OMC. On parle beaucoup des normes de management environnemental édictées par l'organisation internationale de la normalisation (ISO); il existe également une codification du minimum social mondial, par un autre organisme, sous le vocable SA 8'000. Ces références sont de précieux points d'appui.

Il est clair que nous sommes engagés dans un vaste bras de fer mondial, dont l'enjeu est l'organisation du monde, de la seule planète que nous ayons. Organisation du commerce (et non simple libéralisation), organisation des droits de

la personne et des peuples (avec le droit d'ingérence qui y est lié), organisation du respect des traités internationaux, notamment sur l'environnement et le développement: conventions sur le climat et la biodiversité et leurs protocoles, protection et gestion des ressources naturelles ou des milieux vitaux tels que l'atmosphère, les océans ou les pôles, ou encore lutte contre la désertification. Plus de 200 textes, non incluses les normes sociales de l'OIT essentielles pour contrôler le dumping social, nous rappellent que tout marché a besoin de ses garde-fous, et qu'à l'élargissement géographique des marchés doit correspondre un élargissement géographique de l'encadrement. Dans ces enjeux, l'influence de l'Europe est encore faible mais toujours bienfaisante, dans la ligne du «capitalisme rhénan» si bien décrit par Michel Albert dans son célèbre livre *Capitalisme contre capitalisme*. Ce n'est pas par hasard que le développement durable est apparu exactement au moment où s'effondrait le Mur de Berlin – pour signaler que ce n'était pas la «Fin de l'histoire», un retour à un pragmatisme plat et désespérant: le développement durable donne un repère au monde, un sens au développement.

Par contre, cette influence ne s'exerce pas suffisamment, au vu de la nature institutionnelle actuellement hybride de l'UE – déjà davantage qu'un ensemble de traités, mais pas encore un véritable Etat. A noter que cette vision de l'économie (efficace mais responsable) est enracinée dans les trois composantes politiques traditionnelles des pays d'Europe: libéralisme, démocratie chrétienne et social-démocratie. Il reste à voir si elle est suffisamment ancrée dans le référentiel implicite des citoyens pour s'imposer aussi à des élus issus du courant populiste de droite, qui se manifestent notamment dans les pays nordiques, l'Italie ou la Belgique; l'appui, dans un premier temps, de Berlusconi à Bush dans le refus du Protocole de Kyoto a été un indice révélateur d'une remise en question de la vision européenne traditionnelle de l'économie.

Face à la mondialisation, le projet européen gagne fortement en importance géopolitique. Région importante du monde, unie et diversifiée dans sa culture, avec une tradition de dialogue et de solidarité acquise à travers des siècles de soubresauts et de violences internes et externes, l'Europe est aujourd'hui un facteur de stabilité dans le monde et un espace de régulation. Elle a créé une citoyenneté européenne, un passeport, un parlement, une monnaie, une politique de défense et de sécurité commune. Elle doit passer des traités liant des Etats à une constitution liant des citoyens et joue son rôle dans les enjeux géopolitiques du siècle qui vient de commencer.

3. La prise en compte du développement durable dans l'action et les politiques publiques de l'UE

Les éléments d'action et de politique publique relevant du développement durable que l'UE met en pratique sont de divers ordres. Il y a le concept économique et social à la base des positions qu'elle fait valoir dans les négociations internationales. Le Protocole de Kyoto a déjà été mentionné; il a été clairement sauvé par l'Europe. Au sein de l'OMC, l'Europe plaide pour des clauses environnementales et sociales et pour la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture. Au sein même de l'espace européen apparaissent les effets transversaux des référentiels de développement durable. Citons comme exemples: une politique des transports davantage axée sur le rail, une politique de l'énergie valorisant les sources renouvelables, une politique régionale souhaitant la décentralisation des peuplements. Même dans la directive fort critiquée sur la libéralisation des marchés de l'électricité, des garde-fous sont introduits en faveur d'une politique énergétique allant vers le développement durable. Dans le domaine de l'aide au développement, les accords de Lomé et de manière générale la politique tarifaire tendent à des ouvertures préférentielles de marchés qui vont plus loin que la simple pratique du laisser-faire.

Le Traité de Rome a connu toute une série de révisions. Les dispositions encadrant l'activité économique en faveur d'une gestion environnementale à long terme et respectueuse de l'intérêt général datent de l'Acte unique de 1986; elles ont été révisées et renforcées en 1992, année du Sommet de la Terre, par le Traité de Maastricht. En voici les principaux axes:

- Lien entre santé et environnement (et donc avec la protection du consommateur).
- Vision mondiale ou du moins internationale de l'environnement.
- Usage prudent et rationnel des ressources naturelles.
- Niveau de protection élevé.
- Principe de précaution, action à la source, pollueur-payeur (mouvement vers la vérité des prix).

- Intégration de la protection de l'environnement aux autres politiques de l'UE (clause dite transversale).

Il s'agit là du titre XIX du Traité, et des articles 174, 174 et 176². Le titre suivant est consacré à la coopération au développement, qui dit que la politique de l'UE favorise le développement économique et social durable des pays en développement et leur insertion harmonieuse et progressive dans l'économie mondiale; cette politique doit viser à la consolidation de la démocratie et de l'état de droit, ainsi qu'au respect des droits de l'homme. Il n'y a cependant aucune mention du développement durable en tant que tel dans le traité actuel.

En termes de mise en œuvre sur le terrain des politiques nationales et de la coordination des politiques européennes, beaucoup reste à faire. Il y a naturellement un lien entre l'état du débat au sein des nations et l'avancement des choses au sein de l'UE. Le développement durable reste un combat. Aussi, l'inscrire dans la constitution européenne nous permet de faire coup double: renforcer l'Europe et la rendre irréversible par la constitution; donner à cette dernière des contenus matériels forts, nous permettant de nous projeter dans ce XXI^e siècle qui vient de commencer.

4. Une proposition d'article constitutionnel

En fonction des éléments qui viennent d'être donnés et de l'état le plus récent du débat sur le développement durable, l'article à proposer dans une constitution devrait comporter les éléments suivants:

«Les Etats-Unis d'Europe s'obligent, dans le respect des droits et des devoirs qui composent la citoyenneté, à favoriser un développement équilibré de la Planète Terre, qui réponde aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs; dans la réponse aux besoins, ceux des plus démunis dans le monde sont prioritaires.

Plus concrètement, ils visent dans leur action:

1. A proportionner la consommation de ressources non renouvelables sur leur territoire, compte tenu des besoins des habitants actuels et futurs de la Terre, et du maintien de la biodiversité naturelle.

2. A proportionner la consommation de ressources renouvelables à leur capacité de renouvellement dans le respect de la biodiversité naturelle.
3. A appliquer ces principes au niveau local, régional, national et continental, en se donnant les outils scientifiques nécessaires à la définition de l'empreinte écologique défendable, ainsi que les politiques d'encadrement de la recherche, des investissements, des infrastructures, du crédit et de l'économie.
4. A appliquer ces principes à leurs propres politiques publiques, quelles qu'elles soient.
5. A défendre et à promouvoir ces principes au plan des relations internationales, en particulier dans le cadre des organisations internationales, des négociations internationales et – dans ce contexte et celui des politiques publiques européennes –, par le soutien renforcé aux pays en développement et en transition, ainsi que dans le cadre de l'organisation du commerce mondial.
6. A défendre et à promouvoir à cet effet des standards environnementaux et sociaux de qualité et propices à l'essor des droits de l'homme et des libertés fondamentales.»

Notons pour finir, puisque ce cycle de conférences est également placé sous le signe de la contribution de la Suisse au débat constitutionnel européen, que la présente proposition est plus cohérente et adéquate, à l'échelle du continent, que ne le serait une simple reprise des dispositions sur le développement durable inscrites dans la constitution fédérale suisse à l'occasion de sa révision totale de 1999.

-
- 1 Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Editions du Fleuve, Montréal, 1988.
 - 2 Cette nouvelle numérotation date du traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, entré en vigueur au 1er mai 1999; à noter que ce traité a supprimé la mention explicite de la clause transversale s'agissant de l'environnement mais l'a maintenue s'agissant du développement.

Zusammenfassung

Europa: Von den Verträgen hin zu einer «umweltbewussten Verfassung»

René Longet erläutert die Entstehungsgeschichte und Bedeutung des Begriffs «nachhaltige Entwicklung», d.h. die Notwendigkeit, die (wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen) Bedürfnisse der Gegenwart zu stillen, ohne diejenigen künftiger Generationen zu gefährden. Seit 1987 fanden sich Vertreter der Staaten der Welt regelmässig zu Konferenzen zusammen, um Facetten der Problematik zu analysieren.

Er erklärt diesbezüglich die Dringlichkeit internationaler Kriterien für bestimmte Bereiche und beschreibt das grosse Engagement der EU für die nachhaltige Entwicklung. Auch wenn global gesehen ihr politisches Gewicht noch zu schwach ist, sind ihre ökonomischen Ansätze richtungsweisend. Trotzdem bleibt in den einzelnen Mitgliedsländern vieles zu tun. Zu ihrer politischen Absicherung sollte die Umweltthematik in eine europäische Verfassung aufgenommen werden.

Summary

From treaties to constitution – constituting an environmental Europe

René Longet describes the origin, development and meaning of the term «sustainable development», i.e. the necessity of satisfying the (economic, social, ecological) needs of the present time without jeopardizing future generations. Since 1987, representatives of States from all over the world have regularly met at conferences in order to analyse the different aspects of the problem.

He explains in this context why it is urgent to set up international criteria in certain fields, and mentions the great commitment of the EU to sustainable development. Even if her political weight is still too light on a global scale, her economic approaches are promising, although there is still much to do in the individual member States. In order to anchor the issue of environment on a political level, it should be laid down in a European Constitution.