

À l'occasion de la sortie des *Florilèges*, Michel Baucomont s'entretient avec Jean-Pierre Boivin

Michel Baucomont, pour le BDEI : *Jean-Pierre, le beau succès qu'ont été les *Florilèges*, si riches en apports doctrinaux et en débats d'idées, a aussi permis de constater à quel point vos carrières ont été denses. On peut bien parler de « carrières » et non point de « carrière », vous concernant, car vous avez réussi l'exploit peu commun d'être à la fois un enseignant, un avocat et un auteur, sans discontinuer et au plus haut niveau. Quand on en cherche le moteur, viennent immédiatement à l'idée la passion et l'énergie, la volonté de servir le Droit et de le promouvoir. Mais quel regard portez-vous ici ?*

Jean-Pierre Boivin : Enseigner, chercher, conseiller, plaider, écrire... ! Au fond, ce sont les différentes facettes d'un même mouvement. Et je m'étonne que notre référentiel social déploie tant d'énergie pour établir des frontières entre ces activités. Imagine-t-on un professeur de médecine qui ne soignerait pas de malades ? Imagine-t-on une vie d'action sans réflexion ? Et quel sens donnerait-on à un savoir ou à une expertise qui ne serait pas partagée et transmise ?

J'ai passionnément aimé enseigner et former les jeunes, à l'Université comme au Barreau, dans l'entreprise comme au sein du cabinet. J'ai aussi beaucoup aimé écrire, parce que le papier blanc est exigeant et que l'exercice permet de mieux savoir ce que l'on pense et d'en cerner les richesses et les limites. J'ai eu la chance de voir autour de moi des exemples de courage et de générosité qu'il m'a semblé

tout naturel de suivre, avec simplicité. Rien d'héroïque dans tout cela. Juste de la constance et le bonheur de porter et de partager, à notre manière de juristes, une sorte de petite Espérance, comme l'aurait peut-être imaginée Péguy... !

M. B. : *À propos des *Florilèges*, qui ont été le siège de contributions majeures, quelles réflexions vous inspirent leur issue ?*

Jean-Pierre Boivin : Comme je l'ai indiqué en juin dernier lorsque cet ouvrage m'a été officiellement remis à la bibliothèque du Palais, les *Florilèges* ne sont ni un testament, ni un point d'orgue de sortie de carrière. Ils marquent juste une étape dans la réflexion sur le droit public des affaires et le droit de l'environnement. Je suis à la fois très flatté et très heureux que tant de belles plumes aient pu s'exprimer à cette occasion. J'espère que ce « bouquet de droit public » pourra constituer un point d'étape utile sur l'évolution de la matière, telle que la voient les auteurs et les praticiens. Cet ouvrage est d'abord un outil de réflexion en vue de dégager de nouvelles pistes pour faire bouger les lignes et s'orienter vers des étapes constructives de simplification de notre corpus juridique qui a d'urgence besoin de respiration pour ne pas succomber sous la poussée de son propre poids.

M. B. : *Vous avez cheminé en profondeur dans les deux disciplines encore si récentes que sont le droit public des affaires et le droit de l'environnement. Ont-elles atteint leur maturité ?*

Jean-Pierre Boivin : Bien évidemment non, même si l'on ne peut qu'être frappé par l'inflation normative de ces dernières années. Mais, croître en taille n'est pas nécessairement synonyme de croître en sagesse. On pourrait citer maints exemples de ce manque de maturité. Ainsi, après 25 ans, on ne sait toujours pas définir avec précision les contours des droits réels sur le domaine public. Notaires et banquiers continuent à manier des concepts un peu surréalistes pour tenter de sécuriser les financements nécessaires sur le domaine. Les gestionnaires du domaine eux-mêmes ne savent pas très bien comment utiliser des textes dont on mesure tout à la fois les potentialités et les fragilités. Le droit de l'urbanisme, selon la sévère formule d'Yves Jegouzo, ressemble davantage à un bateau ivre qu'à un modèle de cartésianisme. S'agissant du droit de l'environnement, sa croissance démesurée – doublée du halo émotionnel qui l'accompagne et lui sert plus de bannière que de fondement rationnel – est inquiétante. Sa complexité croissante fait naître des chapelles et le juge peine à y maintenir l'harmonie et la cohérence. Quant aux rapports à la fois hégémoniques et ombrageux qu'entretiennent les polices de l'environnement et de l'urbanisme, il serait temps de réfléchir aux moyens de les réconcilier plutôt que d'attiser leurs rivalités infécondes.

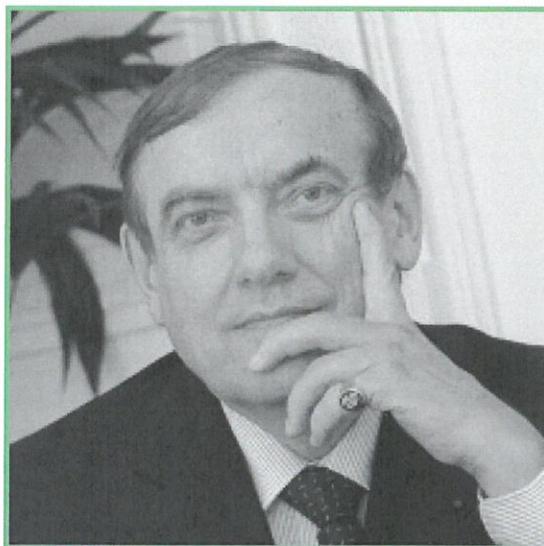
M. B. : *Le droit de l'environnement industriel, à l'égard duquel vous êtes autant auteur qu'acteur, s'est profondément métamorphosé depuis une*

trentaine d'années. En particulier sous l'impulsion d'un droit communautaire devenu omniprésent, il a connu une forte expansion normative. Et cette expansion s'est conjuguée avec un phénomène dont les effets peuvent être dévastateurs pour tous les opérateurs : l'instabilité de la règle de droit. Comment le praticien que vous êtes – au contact du terrain – ressent-il les forces et les faiblesses actuelles de ce droit ?

Jean-Pierre Boivin : Il est vrai que d'un droit pour l'essentiel composé de quelques textes anciens – comme la vénérable réglementation des installations classées issue du décret impérial de 1810 –, on est passé à un édifice réglementaire sans cesse en mouvement et qui a créé d'imposantes murailles juridiques. Il suffit de regarder le rythme des réformes adoptées depuis les années 70 et la démultiplication réglementaire qui en est résulté pour comprendre que l'application des textes souffre d'un mal élémentaire : l'extrême difficulté de digérer des agrégats aussi importants de règles et de procédures. En son temps, dans un article célèbre que d'aucuns pourraient relire et méditer, le Doyen Savatier avait déjà évoqué « *l'inflation législative et l'indigestion du corps social* ».

Mais il y a plus grave encore, puisqu'il apparaît que la règle de droit est victime d'une continuelle précarisation. En d'autres termes, la norme n'est pas en sécurité puisque qu'elle peut être modifiée à tout moment, sous l'effet de réformes circonstanciées ou de nouveaux impératifs sociétaux dont certains – comme le « risque zéro » – relèvent de la pure incantation. Or, les exploitants industriels ont avant tout besoin de s'appuyer sur une règle stable. Il s'agit là d'un droit fondamental qu'est censé

garantir le principe de sécurité juridique, principe dont l'application au contentieux revêt pourtant un caractère encore assez nébuleux. Or, une règle instable crée un climat de défiance peu propice à l'investissement et aux innovations. Outre l'inflation des textes et la précarisation de la règle, une autre faiblesse s'est fait jour, en relation directe avec l'imprégnation technique du droit. Plus précisément, l'exploitant ou toute personne exerçant une activité impactant l'environnement, se trouve confronté



Jean-Pierre Boivin
Directeur scientifique du BDEI
Avocat, SCP Boivin et associés

à un ensemble complexe de normes techniques détaillées qui ont vocation à dessiner les contours des meilleurs comportements possibles à l'égard d'une nuisance ou d'un risque.

Les diverses certifications existantes, les agréments ou encore la normalisation des produits et procédés se sont – de fait – généralisés et innervent complètement l'action administrative. Or, cette tendance, présentée comme un progrès, recèle de redoutables effets négatifs potentiels si l'on n'y prend garde.

D'une part, elle réduit par trop la marge d'appréciation que doit conserver l'opérateur qui conduit son activité sur le terrain et connaît bien son environnement. D'autre part, outre une uniformisation excessive des solutions de prévention, elle expose la règle aux risques d'erreurs techniques qui sont le lot du genre. Mais il y a plus dommageable encore : le respect – même scrupuleux – de la norme technique n'exclut pas la mise en cause éventuelle de la responsabilité pénale de l'opérateur ou de sa responsa-

bilité civile. En cas de dommage ou d'atteinte à l'ordre public, le juge judiciaire se refuse en effet à considérer que le respect de la norme est exonératoire, et grande alors est la détresse de celui qui, ayant pris soin de se conformer au principe de légalité, découvre avec une stupéfaction ingénue que la norme, non seulement ne le protège plus, mais qu'au contraire elle se retourne contre lui.

Un dernier trait mérite enfin d'être souligné : la centralisation excessive des décisions administratives visant l'environnement industriel. Presque par nature, ce droit se doit de coller au plus près des circonstances locales, de façon à prendre en compte la réalité des besoins de protection ou d'investissement. Depuis ses origines, la réglementation des installations classées reposait ainsi sur un concept simple et efficace : un site, une surveillance administrative et une autorité – le plus souvent le préfet –, habilitée à édicter des règles techniques adaptées à la réalité des situations et donc des circonstances locales.

L'uniformisation des règles et l'intervention d'acteurs supra-nationaux, comme l'Union européenne, ont eu pour conséquence d'éloigner la décision administrative de son lieu d'application.

Dorénavant, les arrêtés ministériels et les règles pré-construites illustrent une forme de « prêt-à-l'emploi ». Les services d'inspection, et même les services préfectoraux, deviennent souvent de simples autorités de contrôle et d'exécution, et apparaît ainsi une forme de robotisation de l'action administrative. Il resterait à démontrer que cette évolution constitue un progrès, aussi bien pour l'administration que pour l'exploitant.

M. B. : *Objet d'un droit qui irradie désormais toutes les formes de leur activité, les entreprises se sont adaptées au fil des normes, certaines y puisant un ressort vers la modernité, d'autres y laissant une part variable de leurs atouts, tant il est vrai aussi que les secteurs industriels sont souvent inégaux devant la contrainte environnementale. Ayant suivi et accompagné ce mouvement, trouvez-vous que l'entreprise intègre bien dorénavant la gestion environnementale, par-delà la diversité de ses domaines d'action et de ses morphologies ?*

Jean-Pierre Boivin : sous le vocable « entreprise » se cachent des situations très variées allant de la petite structure au grand groupe industriel. Il est aussi indéniable que le degré d'exigence requis à l'égard des exploitants peut varier énormément selon le type d'activité, mais le Droit semble avoir passablement oublié de prendre en compte ces phénomènes d'échelle. Quoi qu'il en soit, l'entreprise a profondément évolué, au cours de ces 30 dernières années, dans la prise en compte et l'internalisation de la question environnementale. Véhiculé par les réglementations mais aussi par l'exigence sociale, le besoin de protection de l'environnement est devenu un objectif quotidien dans la plupart des entreprises et constitue même un fondement de l'efficacité économique. Des structures ont été créées, des personnes

formées et des stratégies mises en place, et l'on notera que les entreprises qui n'ont pas relevé ce défi ont le plus souvent périclité.

Malgré tout, certains effets négatifs collatéraux sont apparus. Ainsi, en matière de sécurité industrielle, la complexité des situations a pu, dans certains cas, conduire à ce que les missions de conception des systèmes et les missions d'exécution des opérations se trouvent dans une forme de déphasage... De même, l'acquisition et la transmission des savoir-faire réclament du temps, de la permanence, et l'on observe que, dans bon nombre d'entreprises, la gestion des postes concernés tient peu compte de cette exigence.

Un autre écueil, et non des moindres, tient dans la sous-estimation de la fonction juridique dans l'entreprise face aux questions environnementales, soit que le juriste soit absent, soit qu'il n'ait pas les moyens de gérer une demande sans cesse croissante. Le juriste doit pourtant être associé à la décision, et son autorité ici ne devrait rien avoir à envier à celle du technicien. D'immenses progrès restent à faire en ce domaine, mais la remarque vaut aussi pour les administrations.

Enfin, on doit souligner que, pour l'entreprise, une bonne maîtrise de l'externalisation de la gestion environnementale, lorsqu'elle a lieu, constitue une clé indispensable. L'intervention de tiers auxquels sont attribués des missions – qu'elles soient techniques ou juridiques –, impose la réalisation de choix et de contrôles dont peut dépendre la survie de l'entreprise, sachant qu'elle assume seule les effets d'un sinistre environnemental. Plus particulièrement, et puisque les réglementations ont considérablement favorisé leur essor, les bureaux d'études doivent être choisis et utilisés avec le plus grand soin, étant rappelé que cette activité ne relève actuellement d'aucun vrai statut, qu'elle

est omniprésente en ce domaine, et que le défaut ou l'erreur dans le conseil peut ici avoir des conséquences très lourdes. Contrairement à ce qu'elles laissent parfois paraître, de telles structures n'ont ni le savoir ni le droit d'accomplir des missions juridiques pour le compte de clients. Les audits réglementaires, ou toutes formes de conseil juridique – voire même le montage de dossiers administratifs – sont des activités qui entrent dans le périmètre du droit et qui, comme telles, sont légalement protégées par ce périmètre.

M. B. : *Tous les indicateurs économiques font apparaître une profonde désindustrialisation des territoires. Il ne s'agit plus d'une simple crise, mais d'une déprise structurelle issue de facteurs assez hétérogènes comme les choix stratégiques ou sociétaux, le défaut de rentabilité ou de compétitivité, les carences de l'action publique ou encore l'accroissement continu des contraintes pesant sur l'activité industrielle, parmi lesquelles figurent naturellement celles visant la protection de l'environnement. Puisqu'il s'agit ici d'un levier parmi d'autres, mais dont l'impact demeure décisif, quels remèdes pourraient améliorer la conciliation nécessaire entre production et protection, et permettre un nouveau contrat entre la société et son industrie ?*

Jean-Pierre Boivin : Le balancier est à l'évidence allé beaucoup trop loin. L'industrie a été l'objet d'un ostracisme systématique, aussi violent qu'injustifié. On l'a accusée de tous les maux alors que c'est probablement la branche d'activité de notre pays qui a accompli – à marche forcée – le plus de progrès. Certes, on redécouvre, avec la crise, le rôle irremplaçable du tissu industriel dans l'économie du pays et dans la structuration de son tissu social. Mais il existe un gouffre entre le discours politique en

faveur de la ré-industrialisation du pays et les réalités du terrain.

Avant d'être compétitive, l'industrie a d'abord besoin d'être créative et libre. Le poisson finit par ressembler au bocal dans lequel on le contraint à vivre. L'innovation a besoin, pour s'épanouir, d'un climat dans lequel elle n'est pas corsetée. La prolifération des vagues normatives, l'irrépressible besoin de tout prévoir et de tout contrôler, le souci de disposer d'un texte ou d'un guide pour encadrer chaque phase de toute activité, est insupportable. Nos législateurs, européens et nationaux, sont tous victimes d'un véritable TOC (trouble obsessionnel compulsif) qui les conduit à ambitionner de tout régenter.

Notre ancien droit de l'environnement industriel était sage. Il fixait les caps et les objectifs et laissait à chacun la liberté de choisir les meilleures voies pour les atteindre. L'indispensable marge de liberté a été grignotée au détriment d'une réglementation tatillonne et anxiogène pour les opérateurs économiques.

À certains égards, le résultat est saisissant, si l'on en juge du moins par les récents procès industriels au pénal. Ainsi, plus les normes de sécurité sont élaborées et plus l'opérateur se trouve paradoxalement exposé au risque pénal. En voulant repousser à tout prix les frontières du risque d'une société qui – philosophiquement – n'accepte plus l'existence même d'un aléa pourtant indissolublement lié à l'entreprise, on a aussi repoussé jusqu'à la déraison l'exigence de connaissance des capitaines d'industrie. Et l'on voit ainsi surgir cette créature extraordinaire et diabolique sous les traits de laquelle le responsable d'une installation industrielle est supposé avoir eu connaissance de risques que la communauté scientifique ignorait au moment même où l'évènement s'est produit. Comment alors rendre à ces hommes un minimum de sérénité dans la conduite de

leurs affaires ? Comment s'étonner que les jeunes cadres rechignent à accepter des délégations pénales ?

M. B. : *Simplification administrative, unification de certaines procédures, autant d'efforts récents qui obligent toutefois à se demander s'ils ne sont justement pas le signe d'une forme d'emballage incontrôlé du Droit. Le droit de l'environnement – et la remarque vaut autant pour certaines matières voisines comme le droit de l'urbanisme –, ne risque-t-il pas d'être victime d'une expansion désordonnée et souvent factuelle, menaçant sa propre effectivité et l'exercice des activités de production ? Face à cette crise de croissance, sa rénovation en profondeur ne serait-elle pas utile, malgré bien des difficultés prévisibles ?*

Jean-Pierre Boivin : Il est clair qu'une ère s'est achevée et que l'industrie, si son destin est de rester parmi les piliers de notre économie, se doit d'entrer dans une troisième génération. La première fut celle de la révolution industrielle, la deuxième celle de l'après-guerre, mise à mal par les premiers chocs pétroliers, et la troisième s'ouvre désormais, sur fond de concurrence internationale massive, l'action étant de la responsabilité des décideurs publics, tant nationaux que locaux. Il serait utopique de considérer que le droit de l'environnement industriel, dans sa conception actuelle, puisse permettre une refondation industrielle des territoires. La stratification des mécanismes de protection, le resserrement mécanique des contraintes, l'expansion sans fin des procédures ont fini par bâtir un ensemble qu'il devient impossible de manœuvrer, et le risque d'asphyxie de tous les intervenants est patent. Il est vrai qu'une observation identique peut être adressée au droit de l'urbanisme, devenu un « bateau ivre » sur lequel tout le monde finit par se perdre, y compris le juge.

Il faut donc repenser le droit de l'environnement, et plus particulièrement le droit de l'environnement industriel, avec pour souci premier la conciliation des équilibres entre la protection de l'environnement et le nécessaire respect du droit d'exercer une activité économique, même réglementée. Le chantier est vaste, mais les enjeux sont décisifs, voire vitaux pour les générations futures.

M. B. : *Si l'on considère que l'industrie doit demeurer une richesse pour les territoires, dans le respect de leur intégrité, ne serait-il pas nécessaire d'envisager la réalisation d'un « Livre blanc de l'environnement industriel », réunissant les observations et vœux de l'ensemble des parties prenantes ?*

Jean-Pierre Boivin : Le rituel des « Grenelle » ou celui des « Etats généraux » a montré ses limites, et les rythmes électoraux ne favorisent que peu les réformes de fond. Mais il est vrai que la réflexion collective sur la modernisation du droit de l'environnement industriel et la revitalisation économique des territoires doit être impérativement lancée et promue au rang de cause nationale, propre à consensus, sous peine de voir se réaliser un désastre irrémédiable. Beaucoup de dysfonctionnements sont peu connus, sauf des spécialistes, et il n'y a pas de bonne action sans bonne information préalable. Des débats et des échanges sont à conduire, et un Livre blanc pourrait les couronner, à charge pour les décideurs publics d'assumer ensuite, sans l'édulcorer ou la dévoyer, la mise en œuvre d'une rénovation

M. B. : *Le Bulletin du droit de l'environnement industriel, que vous avez porté sur les fonts baptismaux et qui, au vu des apports que vous lui consacrez, vous doit une grande part de son succès, est devenu un lieu reconnu de réflexion et d'information. C'est l'endroit de tous les débats et de*

>

tous les commentaires, au plus près des questions environnementales, des normes et de la jurisprudence. Comment voyez-vous son évolution ?

Jean-Pierre Boivin : Notre revue a trouvé son lectorat et a indéniablement profité des récentes innovations, comme l'introduction de Rubriques régulières. Elle est elle-même soumise à l'exigence d'une continuelle modernisation. Il faut perpétuellement innover, sans oublier de revenir aussi à certaines rubriques plus traditionnelles, comme les *Réflexions croisées* sur des sujets qui permettent d'agiter les idées et éloignent du conformisme. Deux voies

d'évolution me paraissent, à ce jour, mériter l'attention du comité scientifique et de nos lecteurs :

- l'élargissement du cercle des auteurs, au profit de personnes qui, par exemple, ont des regards externes sur le domaine de l'environnement industriel ou une forme de recul, ou encore vis-à-vis de l'Administration elle-même, qui hésite trop souvent à prendre la plume pour débattre ou plus simplement pour livrer des enseignements ou des retours d'expérience ;
- le prolongement du rayonnement que suscite le Bulletin vers des formes encore plus concrètes d'expression,

comme les colloques ou les matinées-débats. Cette revue attire et réunit en effet des spécialistes émérites qui pourraient partager leurs avis et leurs commentaires sur l'évolution du droit avec nos lecteurs et, au delà, un public qui serait ravi d'entamer le dialogue avec nos experts.

M. B. : Jean-Pierre, soyez remercié pour cet entretien et, bien plus encore, pour toutes vos contributions au droit de l'environnement industriel. Qu'il nous soit permis aussi de souhaiter que, au vu des projets que nous savons déjà nombreux, l'aventure continue « toujours plus haut, toujours plus fort ». ♦

actualités du droit | L'info par Lamy, pour les professionnels du droit



Quand l'information juridique vient à vous



Le fil d'information quotidien et gratuit des rédactions Lamy.

À consulter sur Internet, iPhone, Twitter.

 Lamy
une marque Wolters Kluwer

www.actualitésdudroit.fr