

Élaboration et signification des normes : une tendance à la simplification d'une réalité plus complexe ?

Helga-Jane SCARWELL

Résumé

Le droit de l'environnement, qu'il soit international, européen ou national, se caractérise par la profusion normative et, dans ce cadre, la norme est très sollicitée comme outil de régulation dans un contexte de globalisation. Si, à cet égard, la norme est devenue en France un « instrument de l'action publique » (Lascoumes, 2004), la question de son mode opératoire ne relève pas exclusivement de simples choix techniques car « l'action publique est un espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités, des contenus et des projets d'acteur ».

Mots-clés :

Normes, pollution de l'air, politique publique.

Abstract

The environment law, international, European or national is characterized by the normative profusion and, in this context, the standard is very requested as tool of regulation in a context of globalization. If the standard became in France one « instrument of the public action » (Lascoumes, 2004), the question of its modus operandi does not rest exclusively on simple technical choices because « the public action is a socio-political space builds as much by techniques and instruments as by purposes, contents and actor's projects ».

Keywords :

Standards, air pollution, public policy.

Introduction

Le droit de l'environnement, qu'il soit international, européen ou national, se caractérise par la profusion normative et, dans ce cadre, la norme est très sollicitée comme outil de régulation dans un contexte de globalisation. C'est l'ampleur du phénomène qui frappe en premier lieu. Parce que l'environnement « n'est pas une abstraction, mais bien l'espace où vivent les êtres humains et dont dépendent la qualité de leur vie et leur santé, y compris pour les générations à venir », la norme est devenue une des solutions des plus prisées pour répondre aux défis liés à la gestion environnementale.

La normalisation déborde les domaines techniques et professionnels pour s'inviter dans tous les domaines de la société. Certainement, la construction de l'Union européenne et le mouvement normatif international ont accentué ce phénomène. D'ailleurs, la communauté internatio-

nale s'est orientée en matière de pollution de l'air vers la mise en place d'un système de normes, plutôt que vers un système de responsabilité bien aléatoire, obligeant ainsi les États à les faire respecter sur leur territoire.

Parmi celles-ci, certaines sont plus effectives que d'autres en raison du degré d'intégration du système juridique, à l'instar de l'Union européenne. Cependant, cela n'empêche pas que les normes maximales de pollution fixées au niveau européen soient dépassées, en particulier à Paris en 2014.

Si, à cet égard, la norme est devenue en France un « instrument de l'action publique » (Lascoumes, 2004), la question de son mode opératoire ne relève pas exclusivement de simples choix techniques, car « l'action publique est un espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités, des contenus et des projets d'acteur »

(*ibid*, p. 12).

Ainsi, en matière de qualité de l'air, la loi sur l'air a fixé des normes de qualité définissant des valeurs limites à ne pas dépasser, des objectifs de qualité à atteindre, des seuils de recommandation et d'information, des seuils d'alerte et enfin des niveaux critiques. Afin de respecter les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 du code de l'environnement ou, le cas échéant, des normes spécifiques mentionnées au 2° du I de l'article L.222-1, des Plans de Protection de l'Atmosphère (PPA) ont pour objectif d'assurer, dans un délai fixé, le respect des normes de qualité de l'air. Or la France est sous le coup de contentieux européens en raison de ses dépassements des valeurs limites autorisées concernant, par exemple, les PM₁₀.

Si l'Union européenne, comme la France, reconnaissent les effets nocifs de la pollution atmosphérique sur la santé, et la qualité de l'air comme un enjeu sanitaire majeur qui touche aussi bien les pays développés que ceux en développement, les valeurs de référence à atteindre, publiées par l'Organisation Mondiale pour la Santé (OMS), sont plus strictes que la réglementation française. Bien que ces lignes directrices relatives à la qualité de l'air n'aient pas de portée contraignante, elles peuvent toutefois être considérées comme des valeurs de référence à atteindre. Néanmoins, elles sont plus strictes que la réglementation. La loi sur l'air de 1996 a de nouveau entériné la pollution de l'air comme un enjeu public.

On peut légitimement se demander si les normes sont des outils axiologiquement neutres, tout comme les dispositifs d'information sur la qualité de l'air (Boutaric, 2004).

Nous voudrions, dans ce texte, porter notre intérêt sur la trajectoire mouvementée des normes et leur construction progressive sous forme de référentiels. À cette occasion, nous nous interrogerons sur les stratégies des acteurs et leurs interdépendances dans le processus d'élaboration des normes. Se contentent-elles de refléter les préoccupations majoritaires de ceux qui y adhèrent ou résultent-elles de jeux d'influence ? Sont-elles issues de longues négociations et quelles sont les scènes de négociation ? Traduisent-elles un fondement scientifique et technique, ou ce fondement ne relèverait-il pas que d'une simple présomption ?

La loi sur l'air énonce en son article 3 que « des objectifs de qualité de l'air, des seuils d'alerte et des valeurs limites sont fixés, après avis du conseil supérieur d'hygiène publique de France, en conformité avec ceux définis par l'Union européenne ou, à défaut, par l'organisation mondiale de la santé. Ces objectifs, seuils d'alerte et valeurs limites sont régulièrement réévalués pour prendre en compte les résultats des études médicales et épidémiologiques ».

Ceci met en évidence deux points :

- la gestion du risque lié à l'air repose largement sur des normes ;
- ces normes sont définies au niveau communautaire ou, à défaut, par l'OMS pour être répercutées au niveau national.

Autrement dit, la norme constituerait en France un seuil en matière de surveillance de la qualité de l'air, identifiée souvent comme bonne en deçà de la norme et mauvaise au-dessus. Mais de quoi s'agit-il ?

- S'agit-il de textes bardés de chiffres, qui en font des textes pour spécialistes « d'une technicité peu lisible » (Boutaric, 2014, p. 49). Comme le souligne Corinne Lepage : « les milliers de pages publiées au J.O. chaque année excluent totalement que le citoyen puisse connaître, *a fortiori* comprendre, des textes qui s'empilent en strates successives... L'État mammoth finit par contourner les règles qu'il a lui même créées, ce qui alimente l'arbitraire, l'opacité et favorise de manière croissante les groupes qui ont le plus d'influence sur l'appareil d'État » (Lepage, 1998).

- Ou bien la norme serait-elle basée sur des critères scientifiques mais reconnus et lisibles par tous ?

Pour mieux comprendre leur sens, on ne saurait négliger les différents lieux d'énonciation des normes dans le jeu complexe des interactions entre les différents acteurs de l'élaboration des normes, tant elles interrogent sur les objectifs qui constituent le fondement même de leurs raisonnements, au premier rang desquels figure la santé environnementale... Parce que le droit ne naît pas de rien, il convient de dresser la cartographie des lieux d'énonciation.

Bien des polémiques gagneraient en clarté si l'on savait précisément d'où parlent les différents acteurs. Car évidemment les normes ont une histoire, c'est pourquoi il convient de soulever plusieurs questions :

Tout d'abord, qu'est-ce qu'une norme ? Ensuite, quelles sont les différentes normes ? Enfin, quelle est la validité des énoncés contenus dans les normes ou, autrement dit, comment s'élabore la norme ?

En effet, la norme n'est-elle pas le reflet d'un compromis négocié ? Ce qui signifierait en quelque sorte qu'elle ne serait pas le reflet d'un débat purement scientifique, mais le fruit d'un processus complexe ou d'un « bricolage » politico-juridico-économique. Cependant, la norme n'a-t-elle pas le mérite d'exister ? Si elle n'existait pas, par quoi faudrait-il la remplacer ? L'émergence de la question de la qualité de l'air intérieur s'est automatiquement traduite par la recherche de normes, au demeurant bien difficiles à établir dans le cocktail des pollutions domestiques. Dans cette perspective, ne doit-on pas alors considérer la norme comme un assemblage d'exigences et de contraintes ou la concevoir comme un support privilégié d'une production de sens et de la diffusion de valeurs ?

1. Qu'est-ce qu'une norme ?

Dans sa théorie générale des normes et dans la théorie pure du droit, Hans Kelsen développe sa conception des normes : une norme désignerait un commandement, un ordre, une prescription ou « l'idée que quelque chose doit être ou se produire, en particulier qu'un homme doit se conduire d'une certaine façon. Telle est la signification que possèdent certains actes humains qui, selon l'intention de leurs auteurs, visent à provoquer une conduite d'autrui. Et l'on peut dire que des actes portent en intention sur la conduite d'autrui quand ils ont pour signification, soit d'ordonner (ou commander) cette conduite, soit également la permettre, et en particulier de l'habiliter, c'est-à-dire de conférer à l'autre un certain pouvoir, en particulier le pouvoir de poser lui-même des normes » (Kelsen, 1999, p. 13).

Le droit est norme ou système de normes. On utilise souvent indistinctement les termes de normes et de règles dans le vocabulaire courant. Pourtant, selon le dictionnaire de culture juridique, la signification de la norme est plus large

que les règles juridiques qui ne seraient qu'une variété de normes par prescription.

Or le caractère normatif attaché à la règle ou à la norme juridique repose sur la compétence juridique de l'auteur de la norme. La norme constitue une prescription en tant qu'outil juridique – elle revêt différentes formes dont chacune met en évidence la légitimité du statut de celui qui prétend faire œuvre d'autorité juridique. Autrement dit, l'écriture de la norme, sa rhétorique, son « appareil », la structure de son langage, les garanties procédurales dont elle s'entoure tendent à montrer une seule chose, à savoir que celui qui inscrit son discours dans ces formes est un locuteur juridique, qu'il détient comme tel un pouvoir légitime et qu'il peut chercher au nom du droit à faire acte d'autorité.

Ce qui confère cette force ou cette place juridique à un énoncé ne tient absolument pas au sens de ses termes, mais bien au fait qu'il émane d'un locuteur habilité à l'exercice d'un pouvoir juridique. Néanmoins, pour certains, la norme s'apparenterait à la catégorie de la *Soft law* (comme droit mou ou droit vert), ce qui pose la question de sa normativité que l'on associe souvent à une « juridicité atténuée ». C'est notamment cette spécificité qui justifierait son usage croissant dans les pratiques internationales, la distinguerait de la forme des traités et disposerait d'une portée davantage politique que juridique. Mais il n'est pas toujours facile de distinguer ces actes des autres catégories d'instruments juridiques internationaux.

Pour éviter toute équivoque à propos de la norme, il est souhaitable de distinguer le sens et la force de la norme, lesquels ne se confondent pas. Nous reviendrons sur ce point ultérieurement. Quoi qu'il en soit, il convient de bien relever dans la norme ce qui peut s'apprécier en termes de vérité ou de non vérité. En clair, le vrai et le licite ne se mélangent, ni ne se confondent.

Par ailleurs, pour saisir la norme, son destinataire se doit de représenter à la fois l'objectif à atteindre et une stratégie des moyens utiles pour y parvenir, ce qui n'est pas toujours lisible, en raison des contradictions inhérentes à certaines normes.

En l'occurrence, la norme se comprend comme un texte avalisé comme tel par l'État. Or ce dernier est une abstraction juridique qui n'a pas de volonté autonome et encore moins unique

pour dire ce qu'il pourrait vouloir et désirer. L'État forme donc un système complexe dont la parole est assurée par une multitude d'organes et de démembrements différents.

Dans cet esprit, la norme serait, selon la définition de l'ISO (*International Organization for Standardization*) : « un document, établi par consensus et approuvé par un organisme reconnu, qui fournit pour des usages communs et répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques, pour des activités ou leur résultats, garantissant un niveau d'ordre optimal dans un contexte donné ». Toutefois, comme l'ont souligné Lelong et Maillard (2000), le terme anglais « standard » regroupe trois notions distinctes que sont la norme technique, l'étalon et le benchmark (niveau de référence), ce qui laisse à penser qu'elles ne seraient pas obligatoires. Cependant, certaines sont rendues obligatoires par un texte réglementaire (Borraz, 2004). Dans tous les cas, la norme doit être distinguée des documents normatifs à caractère informatif (guide d'application, fascicule de documentation) ou faisant état d'accords spécifiques à un groupe ou à un métier (accord, référentiel de bonnes pratiques).

2. Typologies des normes

Que faut-il entendre par normes, et en quoi les normes se distinguent-elles ?

En effet, certains énoncés juridiques sont pourvus d'une composante impérative catégorique réalisant une direction autoritaire des conduites. D'autres portent une norme conditionnelle et visent davantage à une direction plus souple des comportements. D'autres enfin affichent une dimension descriptive et ont une valeur plus incitative.

Tout dépend de ce que l'on veut faire, et parmi les normes rencontrées dans les différentes législations relatives à la protection de l'air et aux économies d'énergies, on distingue habituellement :

- les normes de qualité ;
- les normes d'émissions ;
- les normes de procédés ;
- les normes de produit.

Les normes de qualité ou d'objectif de qualité déterminent le niveau maximum de pollution autorisé dans un secteur de l'environnement. Ainsi, la norme peut indiquer la quantité d'oxyde de soufre dans l'air. Ces normes varient selon l'utilisation

particulière du secteur de l'environnement. Il n'en reste pas moins qu'un dispositif fondé sur une norme technique n'encourage pas l'industriel auquel il s'applique à faire mieux. Celui-ci peut le considérer comme un objectif et non comme une moyenne.

Les normes d'émissions spécifient la quantité ou la concentration de polluants qui peuvent être émis à partir d'une source spécifique. Elles peuvent varier selon le milieu dans lequel les polluants sont introduits et la capacité du milieu à les absorber. Ces normes pourraient être renforcées en cas de brouillard persistant et donc de conditions climatiques particulières. Elles créent des obligations pour se conformer à la norme. Ce système n'encourage cependant pas le recours au meilleur moyen praticable pour la protection de la santé et de l'environnement.

Les normes de procédés concernent les installations utilisant des méthodes déterminées de production et à qui seront imposés certains moyens sans leur permettre de choisir d'autres méthodes pour réduire les émissions. Dans cette perspective, il peut s'agir de recourir à un système de filtrage. La pratique démontre l'inefficacité d'un tel système basé sur la bonne volonté du pollueur potentiel qui s'engage à déclarer ce que bon lui semble ou, à tout le moins, à ne pas déclarer l'intégralité des substances utilisées.

Enfin, les normes de produit peuvent déterminer la composition physique ou chimique de substances comme le carburant afin de savoir quel est le niveau de pollution que peut causer l'émission de gaz par les automobiles. Ces normes de produit sont susceptibles de revêtir différentes formes : il peut s'agir de réglementer le contenu d'un combustible ou d'indiquer les substances dont la présence est interdite, voire imposer le recours à l'utilisation de la meilleure technologie disponible dans la lutte contre la pollution.

Cette typologie, si elle en reste là, peut sembler passablement abstraite, et il faudrait sans doute évoquer, même brièvement, l'évolution du droit communautaire en matière de lutte contre la pollution atmosphérique et plus globalement en matière environnementale.

L'utilisation de la normalisation par l'Union correspond à une stratégie européenne de réalisation plus rapide du marché intérieur. La normalisation est au cœur de l'ordre juridique communautaire car la réglementation classique basée sur la théo-

rie du *command and control* n'a plus le vent en poupe. On observe par ailleurs qu'on se tourne désormais vers des réglementations de type économique basées sur des instruments volontaires ou contractuels. Les Nations Unies, elles-mêmes, lors du sommet de Rio, ont déclaré dans le principe 16 : « Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement ». Dès 2001, la commission considère que « Les normes européennes sont devenues un facteur essentiel du bon fonctionnement du Marché unique et de l'Espace économique européen. Elles jouent également un rôle important à l'appui de nombreux autres objectifs politiques de la Communauté, notamment la compétitivité des entreprises, l'innovation, la protection de la santé et la sécurité, les intérêts des consommateurs et la protection de l'environnement. Le besoin de normes communes est mis en évidence par la mondialisation croissante du commerce et la convergence des technologies ». En 2008, elle communique dorénavant sur sa nouvelle approche : « Vers une contribution accrue de la normalisation à l'innovation en Europe » (COM, 2008, 133 final, 11 mars 2008, p. 7). Les normes sont de réels instruments de ses politiques publiques, et l'objectif est de mettre en place un cadre adéquat, au niveau de la normalisation européenne, afin d'élaborer des normes plus rapidement, d'assurer une meilleure représentativité des parties prenantes et de les harmoniser, notamment dans le domaine des services. Autrement dit, l'Union européenne veut améliorer sa production européenne de normes.

C'est donc progressivement que l'Union européenne a créé une véritable politique de prévention de la pollution atmosphérique, qui s'est concentrée autour de deux sources d'émissions majeures : les industries ou sources fixes, responsables à 80 % des émissions de dioxyde de soufre ; les véhicules ou sources mobiles, génératrices à 75 % du dioxyde d'azote, à 80 % du monoxyde de carbone et à 85 % des particules de plomb. Ces sources de pollution ont été traitées de façon différente eu égard aux enjeux économiques propres aux États pour préserver l'unité du marché automobile et surtout afin d'éviter que certains États ne recourent à des mesures unilatérales, contrevenant ainsi aux règles de libre concurrence.

Si, dès 1984, l'Union européenne définissait comme objectif une politique de prévention des émissions dans les installations industrielles, elle introduisait une différenciation selon la nocivité et la quantité des émissions atmosphériques générées.

Plus tard, fut introduite l'idée de pollution « multi-milieux » qui faisait remonter plus en amont la prise en compte de la prévention. Par ailleurs, l'Union européenne renforça la sévérité sur la détermination des valeurs limites et des prescriptions techniques, notamment sur le fondement du nouvel article 130 S du traité CEE. Il convient de souligner la rapidité avec laquelle l'Union européenne a su répondre à l'urgence du problème posé par les émissions atmosphériques d'origine industrielle.

Concernant les sources mobiles, l'Union européenne décida de développer une politique de prévention non plus par la seule adaptation des éléments d'émissions, mais également par l'aménagement ou la conception du moteur. Les directives adoptées privilégiaient les technologies bénéfiques pour l'environnement, tout en ne grevant pas celles-ci de coûts excessifs. Cette conciliation des préoccupations économiques et écologiques a permis progressivement de renforcer et de préciser les prescriptions techniques. D'une stratégie préventive basée sur les normes d'émissions, on passa à une stratégie curative basée sur la qualité de l'air. Il s'agissait désormais d'imposer aux États membres le respect de concentrations maximales. L'Union européenne s'attacha à fixer des seuils de pollution de l'air « acceptables » à travers des valeurs limites pour le dioxyde de soufre, les particules de plomb et l'oxyde d'azote. Cette politique européenne n'a pas obtenu les mêmes résultats que celle visant les sources fixes. Pour être efficace, cette politique doit se déplacer de l'industriel au consommateur – ce qui implique la mise en œuvre d'une politique d'incitation fiscale pour l'achat d'un véhicule neuf ou le retrait d'un équipement ancien, voire le développement d'une politique alternative à la voiture. Il convient d'ajouter que ces dispositions communautaires n'ont pas empêché les États membres d'adopter des mesures plus contraignantes au niveau national. Évidemment, cette observation est plus pertinente pour les émissions provenant des installations industrielles que pour celles provenant des voitures ou autres produits.

Pour clore cette partie relative à la typologie

des normes, nous pouvons souligner que la fixation de normes n'a d'intérêt que si ce dispositif est suivi d'effets. Un système qui se contenterait de constater que les obligations imposées ne sont pas respectées est un système, par définition, d'efficacité limitée. Le véritable enjeu est de pouvoir instituer une procédure en manquement contre l'individu en faute ou une action en manquement contre l'État qui ne retranscrirait pas les directives communautaires. Cependant, une telle procédure doit être flexible et performante plutôt que d'être purement accusatoire. L'ensemble de ces remarques explique la multiplicité de mesures transitoires et l'abus de dérogations qui génèrent des effets inverses à ceux recherchés, tout en portant atteinte au principe d'égalité de tous devant la loi.

3. Signification de la norme

Plus généralement, c'est la signification de la norme qui est posée. Quel est son degré de validité ? À quel type de pollution s'adresse-t-elle ? À quoi correspond la norme élaborée – doit-elle prévenir, réduire et/ou combattre la pollution à des fins sanitaires ou encore protéger un milieu spécifique, faciliter la coopération entre acteurs sociaux, faciliter les transferts de technologies ou de ressources financières, utiliser la meilleure technologie disponible, négocier des protocoles supplémentaires ou enfin rédiger des rapports nationaux ? En effet, que penser d'un dispositif basé sur des normes dont le degré de précision serait variable et surtout flexible ?

Même si la norme est souvent le reflet de contraintes sanitaires, celles-ci restent bien difficiles à évaluer, de telle sorte que la valeur scientifique d'une norme est très relative. Elle constitue plutôt un espace de négociation dans une perspective juridique et politique. De même qu'elle n'est pas le reflet d'un débat purement scientifique, elle ne se définit pas simplement par l'action normative de l'État. Des exemples nombreux montrent que des normes ont pu être modifiées sans que des éléments spécifiques nouveaux ne soient intervenus, alors que d'autres normes restent intangibles en dépit de la production de faits scientifiques nouveaux. S'intéresser à la signification de la norme, c'est en quelque sorte s'interroger sur son mode d'élaboration, même si *a priori* le sens d'une norme et son mode d'élaboration sont deux aspects différents. Mais la façon dont s'élabore la norme nous oblige à nous demander quel sens il convient de lui donner.

Si nous reprenons la définition de Lelong et Mallard (2000, p. 11), la norme est « un document déterminant des spécifications techniques de biens, de services ou de processus qui ont vocation à être accessibles au public, résultent d'un choix collectif entre les parties intéressées à sa création, et servent de base pour la solution de problèmes répétitifs ». Qui sont ces parties intéressées ? S'agirait-il d'un processus d'élaboration démocratique et transparent ? Les données sur lesquelles reposent les normes sont-elles scientifiques et techniques ?

Dans l'élaboration de la norme, nous pouvons distinguer ce qui a trait à la construction du savoir et ce qui a trait aux acteurs et, enfin, ce qui relève des procédures et règles comme, par exemple, les directives communautaires.

On a tendance à croire que les normes prescrivent, alors que la science décrit. Mais rien n'est aussi simple. L'État, placé sous la menace d'être complètement coupé de la vie réelle, se trouve en quelque sorte forcé d'agrèger à lui toute une foule de normes dont il n'a lui-même ni prévu ni provoqué l'élaboration.

De cette façon, une multitude de règles et de règlements plus ou moins explicites se pressent à sa porte. Comment peut-il les ignorer et jusque quand ? Il ne suffit plus de dire que chaque norme a pour auteur l'État, car rien n'est moins évident et les choses ne vont pas ainsi. La norme est constituée à partir de la réunion de connaissances éprouvées et de la satisfaction de revendications sociales. Elle ne peut plus être élaborée par un manipulateur cynique modelant à l'infini les connaissances en fonction des intérêts dont il a la charge. La norme suppose un accord sur des valeurs fondamentales à partir d'un risque que l'on trouve socialement inacceptable. Ces normes définissent donc un style de vie sociale, c'est pourquoi il importe de mettre en évidence leur élaboration pour mieux comprendre leur signification.

La norme, un assemblage d'exigences et de contraintes tant au niveau national que communautaire.

Bien que la norme soit avant tout une norme sociale, elle correspond à la délimitation par des acteurs ou « experts » du champ d'application de l'énoncé contenu dans la norme. Ces derniers

vont identifier les acteurs concernés par la norme, c'est-à-dire à la fois les populations à risque, mais aussi ceux qui vont devoir se plier aux règles édictées et, enfin, ceux qui vont répercuter la norme sur la fabrication du produit. Comme l'a analysé Latour (1991) dans son ouvrage sur la déconstruction de l'opposition entre nature et culture, entre la nature des choses et le contexte social au nom des réseaux et des hybrides, les normes seraient issues d'une hybridation assurant « une forme de médiation entre les lois scientifiques et les règles juridiques » (Frydman et Van Waeyenberge, 2014, p. 11). Ces outils ont la forme d'une norme réglementaire que l'autorité impose et dont la source repose sur des observations scientifiques (exemple du niveau de concentration à partir duquel la dioxine est toxique par l'organisme humain).

À cette occasion, il s'agira de déterminer à partir de quel instant une substance répertoriée produit une incidence sur la santé – le risque sera alors traduit en prescriptions techniques. Désormais, l'intensité et la fréquence des épisodes de pollution qui ont évolué ces dernières années, notamment dans les pays industrialisés et densément peuplés, impliquent que l'on s'interroge sur l'efficacité des objectifs et des seuils des normes, car depuis 2013, nous savons que la pollution de l'air a été classée comme cancérigène avéré (classe 1) par le Centre International de Recherche sur le Cancer (CIRC) : « les experts ont conclu qu'il y a suffisamment de preuves que l'exposition à la pollution de l'air extérieur provoque le cancer des poumons et favorise le cancer de la vessie ». Les particules fines – l'un des principaux composants de l'air extérieur – ont été évaluées séparément et sont aussi classées cancérigènes pour les humains, tout comme le diesel, en juin 2012. « Bien que la composition de la pollution de l'air et les niveaux d'exposition puissent varier puissamment d'un endroit à l'autre, les conclusions du groupe de travail concernent toutes les régions du globe », indique le CIRC (2013). Une étude de l'Agence Européenne de l'Environnement (AEE) de 2013 a mis en évidence que 90 % des urbains sont exposés régulièrement à des seuils de particules fines (PM_{2,5}) supérieurs aux recommandations de l'OMS (10 microgrammes par mètre cube d'air), et que 98 % d'entre eux ont été exposés en 2011 à des concentrations d'ozone mesurées à des niveaux supérieurs aux seuils de recommandation de l'OMS. Enfin, les travaux menés par le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), publiés en octobre (Rapport,

2012, 2013), montrent que le coût économique de la mortalité (décès prématurés ou années de vie perdues) et de la morbidité (nouveaux cas de bronchite chronique, journées d'activité restreinte...) est élevé pour la collectivité, entre 20 et 30 milliards d'euros. Ils font ressortir l'importance des politiques de lutte contre la pollution. Ils ont aussi permis d'estimer les bénéfices de la mise en place des normes « Euro » qui limitent les émissions polluantes des véhicules routiers, deux fois supérieurs aux coûts du dispositif (notamment coût des techniques de dépollution).

En mars 2014, de forts épisodes de pollution aux particules fines dans l'Hexagone soulignent une fois encore la légèreté avec laquelle la pollution est traitée en France, alors qu'au même moment l'OMS a annoncé que la pollution atmosphérique avait entraîné, en 2012, le décès de sept millions de personnes sur la planète. Tout le monde tire la sonnette d'alarme ; cependant, il semblerait que « le choc des consciences n'ait pas encore eu lieu ». Qui serait responsable de cette situation : l'incompétence des politiques et/ou la force du lobby pro-diesel ? Les termes du débat ne sont certainement pas aussi caricaturaux. Néanmoins, la définition des seuils à ne pas dépasser ou des seuils critiques, tout comme l'identification des polluants mesurés ne sont pas neutres. Cela nous renvoie aux processus d'élaboration des normes, lesquels ne sont pas exempts de critiques. Certains parlent à ce sujet de « démocratie technologique » (Hawkins, 2000) ou encore de « diplomatie des techniques » (Cochoy, 2000). Selon la nouvelle approche européenne évoquée ci-dessus, le Conseil européen a insisté sur le fait que « les normes doivent avoir un niveau élevé d'acceptabilité en raison de la pleine implication des parties intéressées concernées par le processus de normalisation et qu'elles doivent être cohérentes entre elles ». En outre, il a souligné que les normes doivent se fonder sur des recherches scientifiques sérieuses » (Rapport de la commission du 26 septembre 2001). Si la norme résulte de plusieurs critères, les aspects techniques restent visibles à dessein. La recherche de consensus dans l'élaboration des normes est parfois favorisée selon Majone (1994, p. 91) quand on se trouve dans une situation de « copinage technocratique », c'est-à-dire quand on partage des intérêts et des catégories cognitives. De cette façon, on cherche à gommer la négociation ou la délégation à des organismes privés du soin d'édicter des règles au profit des prescriptions techniques énoncées par la norme et dont le non-respect s'accompagne éventuellement

de sanctions. Ainsi, elle devient donc une norme sociotechnique qui ne s'applique à un univers ni purement social, ni purement technique, mais qui s'inscrit au carrefour de trois pôles : le pôle scientifico-technique, le pôle socio-politico-économique et le pôle juridique. La norme résulterait de la régulation entre ces trois catégories, bien que cette dimension soit niée par chaque partie. Naturellement, le poids grandissant des revendications environnementales en termes de santé n'est pas étranger à cet état des choses. En même temps, il faut tenir compte de l'ensemble des destinataires de la norme. Ce qui dans tous les cas n'estompe pas l'impression que la norme élaborée puisse être en dessous des espérances de protection de la santé et de l'environnement.

À trop prêter à la norme, on encourt des déceptions. Or cette ambivalence n'est pas spécifique à un public demandeur. On la retrouve dans le discours des destinataires. Même s'il existe une demande de droit, chaque acteur lit la norme à partir de ses intérêts et y retrouve la légitimation de son point de vue. Mais des réserves sont exprimées parallèlement, surtout lorsque ces mêmes acteurs sont confrontés aux contraintes normatives. Parce que la norme crée une configuration spécifique, elle devient très vite une contrainte pour ceux qui doivent désormais composer avec elle. Ils pensent pouvoir invoquer le droit, tout en ne se sentant pas totalement liés par la portée de la norme ou en réclamant des dérogations. La norme doit être conçue comme un assemblage d'exigences et de contraintes. Elle trouve sa source dans les trois pôles précités. Cet assemblage doit être suffisamment solide pour assurer sa stabilité et peut se résumer par un alignement entre ce que l'on sait ou croit savoir et ce que l'on décide ou croit décider.

La frontière entre la recherche et le monde sociopolitique n'est pas toujours clairement tracée. En effet, la formulation des problèmes à étudier n'est pas entre les mains des seuls scientifiques. Les problématiques peuvent être négociées et les stratégies de recherche peuvent faire l'objet de débats entre spécialistes et non-spécialistes. De surcroît, le pôle réglementaire ne doit pas être sous-estimé. Il peut aller jusqu'à orienter les choix épistémologiques des chercheurs. Quelles que soient les arrière-pensées et les divergences, le droit est convoqué pour réaliser sa fonction traditionnelle d'apaisement et d'évitement des affrontements sociaux. La prise en compte par le droit de « populations à risque » prédétermine le type d'investigations

qu'il convient d'entreprendre, ne serait-ce que pour établir les effets toxiques de telle substance, vis-à-vis de ces groupes cibles. Il est donc demandé au droit de fixer des limites à chaque usage et de protéger les intérêts de chacun. Ce rapport est largement entretenu par le fait que l'environnement apparaît comme une question connexe à d'autres problèmes qui déterminent son application. Dans ces conditions, le droit devient un outil de « codage ou de transcoding » (Lascoumes, 1994) qui permet à des agents aux préoccupations et aux intérêts divergents, de définir au préalable ce qui fera l'objet de discussions et éventuellement d'un traitement public. Le point d'achoppement de ce type de politique repose souvent sur la détermination de l'auteur et du lieu de la mise au point des ajustements. La demande de droit n'est donc pas dissociée d'une certaine forme de désenchantement vis-à-vis de la norme. Elle est d'autant plus forte chez certains qu'ils sont peu familiarisés avec ce qui ressemble à un « bricolage » juridique. Comme Max Weber, on peut souligner que la force de la norme réside non pas uniquement dans son application, mais surtout dans le fait que les individus se déterminent à partir d'elle. Elle est donc susceptible d'une large appropriation. De ce fait, on pourrait analyser la norme comme le support privilégié d'une production de sens et de la diffusion de valeurs, alors même que certains acteurs continuent de percevoir le droit comme une ressource sur laquelle il faut peser et qu'ils tentent d'orienter en leur faveur. On est loin de l'idéologie de l'intérêt général mais aussi de la transcendance qui entoure certains discours. La norme n'est ni édictée brutalement par le politique ni imposée par le scientifique ou le juriste. Elle est le fruit d'une négociation qui permet de fixer d'abord ce qui est scientifiquement et techniquement plausible, puis de faire émerger ce qui est socialement « viable » et enfin, de tester ce qui est juridiquement admissible. Cette conjugaison rend obsolète le schéma classique proposé par Max Weber du savant qui fournit des connaissances certaines, et de l'homme politique qui décide en fonction des valeurs qu'il représente. L'indétermination qui résulte de ces trois pôles mesure l'existence et l'étendue des marges de négociations. La norme se donne pour mission de créer de la compatibilité et de trouver une commune mesure, non point parfaite mais acceptable, entre les humains et leur milieu environnant. Norme consentie, collectivement élaborée, qui concilie pour un temps les différences. Dans ces conditions, il faut bien que des acteurs particulièrement motivés conduisent des actions planifiées

et volontaires, qui démasquent les « fausses » alertes pour désigner la « vraie » menace. La norme n'étant que l'expression d'un certain rapport à l'environnement, il est souhaitable de la relativiser. Aussi, les raisons, mêmes sanitaires, qui préexistent à l'élaboration des normes ne justifient pas qu'on leur prête des vertus d'exactitude que leurs auteurs sont loin de leur reconnaître (de Koning, 1989). Au niveau européen, on retrouve un certain nombre de points soulevés ci-dessus.

En effet, l'intégration progressive de l'environnement dans le champ des compétences européennes ne doit pas faire oublier que les objectifs écologiques de l'Union européenne n'ont jamais été coupés d'objectifs « économiques ».

La directive, outil d'harmonisation des normes, n'est pas sans soulever quelques questions quant aux arbitrages effectués lors de son élaboration. Il n'est pas toujours possible d'imposer des normes uniformes par polluants, car les solutions adoptées sont spécifiques à chaque branche d'industrie pour des raisons techniques et économiques. Dès lors, leur contenu relève plus d'un compromis que d'une volonté radicale de dépollution et l'on peut se demander si ce compromis est conciliable avec la prise en compte d'un risque acci-

dentel.

Conclusion

S'il est possible de tirer une conclusion de la manière dont les problèmes liés à l'élaboration des normes et à leur signification, ont été posés, c'est bien celle-ci : le droit a intégré le principe de précaution qui, désormais implique l'émergence d'un nouveau compromis social, ne devant plus laisser croire que la science puisse faire l'objet d'une évaluation objective. Désormais, la définition du risque est l'affaire de tous et plus seulement celle des experts. Cependant, la force de l'idée, pas plus que sa réputation dans des textes nationaux et/ou internationaux, n'est gage d'efficacité du principe en droit positif. Dans cet esprit, il est précisé que ce principe, comme d'autres, inspire les actions touchant à l'environnement dans le cadre des lois qui en définissent la portée. Ce qui laisse supposer une variété de conceptions de la précaution qui correspond à la diversité des contextes sociaux et institutionnels dans lesquels elle est invoquée. D'autant que si un grand nombre de textes y font référence, certains n'en précisent même pas le contenu. Force du discours, faiblesse de la pratique.

1. Avis consultatif du 8 juillet 1996, Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, CIJ Recueil 1996, p. 226, par. 29
2. Ils font l'objet des articles L222-4 à 7, et R222-13 à 36 du code de l'environnement.
3. L'étude d'Erpurs de 1994 a permis de souligner les impacts sanitaires de la pollution à court terme et à long terme à partir des relations expositions-risques ; au niveau européen, voir les travaux dans le cadre du programme de l'Apheis (<http://www.apheis.org/>) et Aphekom (<http://www.aphekom.org/web/aphekom.org/what-s-new>). Dans le cadre de ces programmes, on peut citer les articles suivants : Hanel, O. ; Henschel, S. ; Goodman, P et al. (2014). Economic valuation of the mortality benefits of a regulation on SO₂ in 20 European cities. *European Journal of Public Health*. [En ligne] : doi:10.1093/eurpub/cku018 ; Le Tertre, A. ; Henschel, S. ; Atkinson, R.W. et al. (2014). Impact of legislative changes to reduce the sulphur content in fuels in Europe on daily mortality in 20 European cities: an analysis of data from the Aphekom project. *Air Quality, Atmosphere & Health*, n° 7, March 01, pp. 83-91.
4. Les lignes directrices OMS 2005 sont conçues pour donner des orientations mondiales et réduire les conséquences de cette pollution sur la santé. Elles s'appliquent au monde entier et se fondent sur l'évaluation des données scientifiques actuelles par des experts. Les concentrations limites recommandées ont été révisées pour un certain nombre de polluants : particules en suspension, ozone (O₃), dioxyde d'azote (NO₂) et dioxyde de soufre (SO₂), et concernent toutes les régions de l'OMS.
5. La loi LAURE du 30 décembre 1996 (Loi sur l'Air et de l'Utilisation Rationnelle de l'Énergie), vise à rationaliser l'utilisation de l'énergie et à définir une politique publique intégrant l'air en matière de développement urbain : « La mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé consiste à prévenir, à surveiller, à réduire ou à supprimer les pollutions atmosphériques, à préserver la qualité de l'air et, à ces fins, à économiser et à utiliser rationnellement l'énergie. »
6. Il est à noter que l'OMS parle de recommandation plutôt que de normes.
7. Le droit mou se réfère plutôt au caractère infra-juridique d'une règle de conduite, et le droit vert inclut plus une connotation temporelle et se réfère à la possibilité que le *soft law* puisse impulser le

développement du *hard law* (le *soft law* comme arrière-plan de la création d'une règle du droit dur).

8. Attention à la confusion entre standard et norme. Le standard résulte d'un consensus plus restreint que pour la norme, il est élaboré entre des industriels au sein de consortiums et non par des organismes nationaux. La différence est cependant faible, et les Anglo-Saxons utilisent le terme de standard pour désigner une norme à l'instar de ma définition de l'ISO.

9. On citera à titre d'exemple la directive « qualité de l'air », la directive « dioxyde de soufre (SO₂) et particules en suspension » du 15 juillet 1980, la directive plomb du 3 décembre 1982, la directive « dioxyde d'azote » (NO₂) du 7 mars 1985, la directive « ozone » du 21 septembre 1992.

10. On citera à titre d'exemple des directives fixant des normes d'émission, les directives « installations fixes », la directive « grandes installation de combustion » du 24 novembre 1988, les directives « incinération des ordures ménagères » des 8 et 20 juin 1989, la directive « incinération des déchets dangereux » du 16 décembre 1994, la directive « COV, stockage de l'essence/distribution des terminaux aux stations services » du 20 décembre 1994, ou encore les directives « véhicules » comme la directive consolidée 91/441/CEE du 23 mars 1994 concernant les valeurs limites des véhicules particuliers, la directive 93/59/CEE du 28 juin 1993 relative aux valeurs limites des véhicules utilitaires légers.

11. <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>

12. http://www.iarc.fr/en/media-centre/iarcnews/pdf/pr221_E.pdf

13. /* COM/2001/0527 final */

Références

- Acteurs non étatiques. Les faiseurs de normes environnementales. (2009). in JACQUET, P. et al., Regards sur la Terre, Presses de Sciences Po, « Annuels », pp. 272-273.
- BECHILLON, D. (1997). *Qu'est-ce qu'une règle de Droit ?* Odile Jacob.
- BORRATZ, O. (2005). Les normes : instruments dépolitisés de l'action publique, dans Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALLES, Gouverner par les instruments, Presses de Sciences Po, pp. 123-161.
- BOUTARIC, F. (2014). *Pollution atmosphérique et action publique*, éditions d'Ulm.
- CHATZISTAVROU, I. (2004). « L'usage du soft law dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit », Le Portique [En ligne], 15 | 2005, mis en ligne le 15 décembre 2007, consulté le 18 novembre 2014. URL : <http://leportique.revues.org/591>
- COCHOY, F. (2000). De l'« AFNOR » à « NF », ou la progressive marchandisation de la normalisation industrielle. Réseaux, vol. 18, n° 102, pp. 63-89.
- DEPOORTER, S. ; NICKLAUS, D. ; RAFENBERG, C. (2012). Santé et qualité de l'air extérieur. Rapport de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement, Commissariat Général au Développement durable, coll. Références, juin, tome 1.
- DEPOORTER, S. (2013). Santé et qualité de l'air : bilan coûts-avantages des normes européennes de polluants pour les véhicules routiers. Rapport de la Commission des comptes des transports de la Nation, Tome 2, Commissariat Général au Développement durable, collection Références, mars 2013.
- DUPUY, J.R. (1973). « La technique de l'accord mixte utilisée par les Communautés européennes », Annuaire de l'Institut de droit international, p. 259.
- FRYDMAN, B. ; VAN WAEYENBERGE, A. (2014). *Gouverner par les standards et les indicateurs*. De Hume aux rankings. Bruylant
- GODARD, O. (dir.). (1997). *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*. Paris : INRA/Maison des Sciences de l'Homme.
- HAWKINS, R. (2000). Vers une évolution ou vers une disparition de la « démocratie technique » ? L'avenir de la normalisation dans le domaine des technologies de l'information et de la communication. Réseaux, 2000, volume 18, n° 102. pp. 119-137.
- HOOD, C. (1983). *The Tools of Government. Public policy and politics*. Macmillan.
- KELSEN, H. (1996). *Théorie générale des normes*. Presses Universitaires de France.

- KELSEN, H. (1999). *Théorie pure du droit*. L.G.D.J., coll. « La pensée juridique ».
- KISS, A. , SHELTON, D. (2000). *Traité de droit européen de l'environnement*. Frison Roche
- KONING (DE), H.W. (1989). La fixation de normes en matière d'environnement : recommandations à l'intention du décisionnaire. [En ligne] :
- <http://apps.who.int/iris/handle/10665/40777#sthash.lsf6a8F4.dpuf>
- LASCOUMES, P. ; SERVERIN, E. (1988). Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques, *Droit et Société*.
- LASCOUMES, P. (1994). *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*. Paris : La Découverte.
- LASCOUMES, P. (1995). Actualité de Max Weber pour la sociologie du droit, LGSJ.
- LASCOUMES, P. ; LE GALES, P. (2004). *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Collection académique.
- LATOUR, B. (1991). *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*. Paris : La Découverte, « L'armillaire ».
- LELONG, B. ; MAILLARD, A. (dir.). (2000). La fabrication des normes, *Réseaux*, vol. 18, n° 102.
- LEPAGE, C. (1998). *On ne peut rien faire, Madame le ministre*. Albin Michel.
- MASSINI, C. (2006). La signification et la désignation des normes : la contribution de Georges Kalinowski à la sémantique normative, *Philosophia Scientiæ*. [En ligne] : <http://philosophiascientiae.revues.org/489> ; DOI : 10.4000/philosophiascientiae.48910-1 | 2006, mis en ligne le 01 avril 2009, consulté le 10 novembre 2014.
- RABAULT, H. (1997). *L'interprétation des normes : l'objectivité de la méthode herméneutique*. L'Harmattan, collection « Logiques juridiques ».
- Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les actions menées conformément aux résolutions sur la normalisation européenne adoptées par le Conseil et le Parlement européen en 1999.
- REVERDY, T. (2005). Les normes environnementales en entreprise : la trajectoire mouvementée d'une mode managériale. *Sociologies pratiques*, vol. 1, n° 10, pp. 97-119. DOI : 10.3917/sopr.010.0097
- STENGERS, I. (1997). *Sciences et pouvoirs. La démocratie face à la technoscience*. Paris : La Découverte.
- TOZZI, P. et al. (2011). Gouverner par les normes environnementales : jeux d'acteurs et de puissance dans la certification forestière. *Espaces et sociétés*, vol. 3, n° 146, pp. 123-139. [En ligne] : www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2011-3-page-123.htm. DOI : 10.3917/esp.146.0123
- WEBER, M. (1959). *Le savant et le politique*, trad. par J. Freund. Paris : Plon.

Webographie

- <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2001-01-0156-011>
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52001DC0527>
- <http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2014>
- <http://www.journaldelenvironnement.net/article/l-air-europeen-nocif-pour-90-des-urbains,37828>
- <http://www.journaldelenvironnement.net/article/la-pollution-de-l-air-exterieur-est-classee-cancerigene-avere,37966>