

Pauline Abadie
Mémoire de DEA
Septembre 2005

**LE CUMUL DES INEGALITES SOCIALES ET
ECOLOGIQUES A TRAVERS LE CAS DE LA JUSTICE
ENVIRONNEMENTALE AUX ETATS-UNIS**

***UNE ANALYSE JURIDIQUE DES INEGALITES FACE À LA
LOCALISATION DES INDUSTRIES POLLUANTES***

Sous la direction du professeur M. Laurent Fonbaustier

TABLE DES MATIERES

Introduction

Chapitre liminaire

- I. L'historique du mouvement de la justice environnementale
 - A. Les tensions entre anthropocentristes et écocentristes
 - B. Les tensions entre environnementalistes et militants pour les droits civiques

- II. Anatomie d'un cas d'injustice environnementale
 - A. Usines polluantes pour les communautés noires
 - B. Le lien entre la composition ethnoraciale et la proximité d'usines polluantes : une réalité corroborée par des études
 - C. Les objections faites par les détracteurs de la justice environnementale
 - 1°) *L'œuf ou la poule ?*
 - 2°) *Faiblesse méthodologique : quelle unité d'analyse ?*
 - 3°) *La proximité est-elle synonyme d'exposition ?*

- III. Les pays européens connaissent-ils des injustices environnementales ?
 - A. La Justice environnementale en Grande-Bretagne : un nouvel ordre du jour chez les britanniques ?
 - B. Le mouvement a-t-il un avenir en France ?

Chapitre Premier : Fondements théoriques : Quelle idée de justice ?

- I. Qu'est ce que la justice environnementale ?
 - A. Définir l'environnement : l'utilité du concept de LULU
 - B. Définir la justice
 - 1°) *La justice environnementale comme justice distributive*
 - 2°) *La justice environnementale comme justice politique*
 - 3°) *La relation entre justice distributive et justice politique*
 - 4°) *La justice environnementale comme justice sociale*

- II. Comment l'atteindre ?
 - A. La justice distributive selon le modèle de distribution égale des LULUs : le cas de la justice compensatoire
 - B. La justice distributive selon le modèle des préférences exprimées par les communautés
 - C. Les mécanismes urbanistiques de sélection des sites permettent-ils d'atteindre les objectifs de justice distributive selon le modèle des préférences exprimées par les communautés ?

- 1°) *Les règlements de zonage*
- 2°) *Les forces politiques affectant une décision de localisation*

Chapitre Second : Les approches législatives et jurisprudentielles pour remédier au processus de sélection discriminatoire d'un site accueillant une industrie polluante

- I. Lutter contre les injustices environnementales sur le fondement des lois sur les droits civiques

A. Le Titre VI § 602 de la loi sur les droits civiques : les plaintes administratives devant l'*Office of Civil Rights* de l'Agence de Protection de l'Environnement (EPA)

1°) *La procédure de plainte administrative*

2°) *L'analyse de l'impact inégal et l'existence d'alternatives moins discriminantes de même efficacité*

B. Le Titre VI § 602 de la loi sur les droits civiques : les contentieux privé devant les tribunaux judiciaires

- II. Lutter contre les injustices environnementales sur le fondement des lois environnementales : la National Environmental Policy Act (NEPA)

A. La loi NEPA et la procédure d'étude d'impact

B. La loi NEPA et la participation du public

- III. Zonage et droit des nuisances : entre prévention et réparations aux injustices environnementales

A. Les actions d' *anticipatory private nuisances*

1°) *Nuisances per se et nuisances per accidens*

2°) *L'imminence de la survenance du trouble*

3°) *La gravité du trouble*

B. Le droit des nuisances comme outil de contrôle de la planification urbaine ?

Conclusion

Introduction

Depuis longtemps, les décideurs politiques américains et membres des collectivités locales sont confrontés à l'épineux problème du *Not In My Backyard* (NIMBY) (Pas Dans Ma Cour) lorsqu'ils décident de l'emplacement géographique des *Locally Undesirable Land Uses* (LULUs) (Utilisation des Sols Localement Indésirables). De telles utilisations comprennent entre autres les foyers pour sans domicile fixe, les centres de désintoxication, les prisons, les décharges et autres usines polluantes. De manière générale, les LULUs sont bénéfiques pour l'ensemble de la société, et beaucoup s'accordent à dire qu'il faut bien leur trouver un emplacement quelque part. Toutefois, ces mêmes citoyens protestent vigoureusement le choix d'un site destiné à recevoir une LULU lorsqu'il est situé à proximité de leurs domiciles. Cette opposition est pour le moins rationnelle. En effet, les bénéfices d'une LULU sont généralement diffus à travers toute la société, alors que ses risques et ses coûts se concentrent sur une petite communauté de quartier. Pour résumer, personne ne veut être le malchanceux qui supportera ces coûts.

L'opposition locale pouvant être coûteuse, longue et parfois politiquement délicate, les élus locaux qui prennent la décision de l'emplacement géographique de ces LULUs ont souvent tendance à choisir des sites dans des quartiers où les habitants sont peu susceptibles de s'opposer efficacement. Ainsi, et sans surprise, nombre des quartiers sélectionnés sont majoritairement habités par des gens pauvres et souvent des minorités ethniques. En 1983, Dr. Robert Bullard, un des pionniers de la justice environnementale aux États-Unis, a constaté qu'un nombre disproportionné de sites d'enfouissement sanitaire, d'incinérateurs et de décharges étaient situés à proximité de collectivités noires. Il en a conclu que les entreprises, les industries et les gouvernements profitaient tous de la vulnérabilité des pauvres et des minorités visibles qui ne disposent d'aucun moyen de protestation efficace.¹ Mais M. Bullard fit le constat d'un autre type d'inégalité. En plus d'être systématiquement pressentis pour accueillir les diverses industries polluantes du pays, les ménages à faible revenu, les minorités noires, hispaniques et certaines tribus indiennes ont été inégalement traités face à la dépollution. Dans le Superfund par exemple, le programme fédéral de traitement des zones

¹ Robert D. Bullard, « Solid Waste Sites and the Black Houston Community », *Sociological Inquiry* 53 p. 273-288 (1983).

les plus polluées du pays, les sites contigus à des populations majoritairement blanches apparaissaient plus rapidement que les autres dans les listes d'actions prioritaires, et les amendes pour traitement illégal de déchets toxiques s'élevaient en moyenne à cinq fois le montant imposé en cas de violation identique dans un site proche d'une population noire ou hispanique.² Parler des inégalités environnementales renvoie à l'idée d'une exposition disproportionnée aux risques naturels, aux dégradations de la qualité de vie et d'une privation de certains biens et services communs. Les principes de justice environnementale nous invitent à nous demander si ces effets sont justes.

Depuis plus de vingt ans, le concept de justice environnementale a contribué à redéfinir le débat sur l'environnement aux Etats- Unis. Loin de faire uniquement référence aux écosystèmes, l'environnement englobe des questions aussi variées que l'état du logement urbain, la qualité de l'eau potable et des produits alimentaires, les conditions de sécurité sur le lieu de travail, etc. La justice environnementale postule que la distribution sélective des dangers écologiques entre les différents groupes sociaux constitue une dimension largement ignorée des inégalités sociales modernes. Cette approche a transformé la théorie et la pratique des écologistes aux Etats-Unis. Sous la bannière de la justice environnementale des groupes, sans vrai pouvoir politique mais mobilisés par les risques que provoquerait pour eux la proximité d'industries polluantes, ont bâti des coalitions avec des militants des droits civiques soucieux de justice raciale, des syndicalistes attentifs aux questions des droits des salariés et de sécurité au travail, des féministes alarmées par les incidences de la dégradation de l'environnement sur le nombre de cancers du sein. Sans même parler des grosses organisations de défense de la nature qui, comme le Sierra Club et Greenpeace, recrutent prioritairement dans les couches sociales plus privilégiées et se sont longtemps vu reprocher leur peu d'intérêt pour les questions des minorités raciales et des pauvres.

Les diverses solutions législatives au problème de la localisation disproportionnée des industries polluantes dans les communautés à faible revenu et ethniquement minoritaires reflètent des conceptions différentes de ce que constitue une localisation « juste ». Cette étude examine le contenu des objectifs poursuivis par les tenants de la justice environnementale. Il explore comment les diverses conceptions « d'égalité » pourraient se traduire dans des programmes concrets de choix « justes » de sites d'industries polluantes. Pour appréhender

² « Unequal Protection: The Racial Divide in Environmental Law », Nat'l L.J., Sept. 21, 1992, p. S5.

les enjeux d'une telle étude, un chapitre liminaire rappelle l'histoire du mouvement (I), présente l'anatomie d'un cas d'injustice environnementale (II), puis de manière plus prospective, importe le débat dans nos pays européens en documentant les études réalisées en Grande Bretagne et en France (III). Le cœur du mémoire s'articule autour de deux chapitres. Le premier s'interroge sur les divers fondements théoriques de l'idée même de « justice » (chap. 1). Après avoir présenté les différentes acceptions qu'appelle une distribution juste des coûts environnementaux (I), il s'efforce d'analyser les méthodes concrètes pour l'atteindre en les appliquant au droit américain de l'urbanisme (II). Enfin, le second chapitre examine les approches législatives et jurisprudentielles développées outre-atlantique pour prévenir et/ou remédier aux injustices environnementales (chap. 2). De la loi sur les droits civiques (I), aux études d'impact (II), en passant par le droit américain des nuisances proche des troubles anormaux de voisinage (III), tous les boucliers juridiques sont levés, mais aucun n'est réellement pertinent.

CHAPITRE LIMINAIRE

Sous l'impulsion des groupes de défense des droits civiques, les questions de justice environnementale ont transformé le droit et la politique environnementale américaine (I). Déchets toxiques pour les tribus indiennes, pesticides pour les agriculteurs mexicains clandestins, usines polluantes pour les communautés noires, les premières études publiées il y a vingt ans dressent un diagnostic accablant (II). En dépit de la singularité de l'héritage ségrégationniste américain, les pays européens semblent également commencer à s'intéresser aux conséquences sociales de l'exposition aux risques environnementaux (III).

I. L'HISTORIQUE DU MOUVEMENT DE LA JUSTICE ENVIRONNEMENTALE

Au début du 20^{ème} siècle, la principale préoccupation des environmentalistes américains était la préservation et la conservation des espaces naturels et des paysages. Mais cet intérêt pour la protection des espaces vierges s'accompagnait souvent d'une certaine méfiance vis-à-vis des villes et d'une indifférence aux problèmes urbains. Les conséquences raciales et sociales de la distribution sélective des coûts environnementaux n'ont jusqu'à une vingtaine d'années intéressé ni la philosophie environnementale (A), ni le milieu associatif environmentaliste (B).

A. Les tensions entre anthropocentristes et écocentristes

Pour comprendre pourquoi les injustices environnementales ont été si longtemps ignorées, il convient d'explorer les diverses attitudes et priorités qui ont insufflé l'action des environmentalistes américains. J. Baird Callicott, l'un des représentants les plus conséquents de la théorie de la libération animale, affirmait que « l'étendue de la misanthropie des environmentalistes contemporains (...) se mesure au degré de leur écocentrisme ».³ Ceux qui s'intéressent à la littérature environnementale américaine ont tous été interpellés par la formule d'Edward Abbey dans « Le Désert Solitaire » selon laquelle il préférerait tuer un homme plutôt qu'un serpent.⁴ Garrett Hardin a même été plus loin en recommandant que les hommes blessés dans des espaces sauvages ne soient pas secourus : il s'inquiétait des dommages aux espèces naturelles que pourraient occasionner les opérations de sauvetage.⁵ Même Paul Taylor, dans « With Respect for Nature » affirmait que dans notre monde contemporain, l'extinction de l'espèce *homo sapiens* serait bénéfique à la vie de la communauté terrestre,⁶ et Rik Scarce dans « Eco-warriors » que l'extermination de l'espèce

³ Callicott, J. Baird. « Animal Liberation: A Triangular Affair » dans *Environmental Ethics* édité par Robert Elliot, Oxford University Press, New York. 1995. p. 52-63.

⁴ Edward Abbey, *Le Désert Solitaire*, ed. Payot (coll. Petite bibliothèques Payot / Voyageurs, n° 228), 1995.

⁵ Cité dans Gene Hargrove, *Faces of Environmental Racism* (Lanham, MD : Rowman and Littlefield, 1995) pp. 9 à 13.

⁶ Paul Taylor, *Respect for Nature : a Theory of Environmental Ethics*, p. 115, (1986, Princeton University Press). Selon l'auteur, « la disparition complète de la race humaine ne serait pas une catastrophe morale, mais plutôt un événement que le reste de la communauté de vie applaudirait des deux mains ». « Dans certaines situations, affirme-t-il encore, « il est même plus grave de tuer une plante sauvage que de tuer un homme ».

humaine serait la « solution à tous les problèmes environnementaux ».⁷ Plusieurs motifs ont été avancés pour expliquer cette misanthropie. L'une d'elle rappelle que la plupart des environmentalistes du début du siècle, comme Théodore Roosevelt,⁸ étaient particulièrement éduqués et influents dans le pays. Leur « environmentalisme » s'exprimait davantage par l'observation des oiseaux et autres voyages éco-touristiques onéreux plutôt que par la lutte contre les pollutions qui affectaient majoritairement les personnes aux faibles revenus.⁹ Pour les premiers professionnels de la conservation de la nature, ou « conservationnistes », les aires protégées étaient conçues pour prodiguer « une aire de détente aux personnes cultivées » et étaient perçues comme des « lieux inégalés de repos et de rafraîchissement pour les ressortissants des nations développées du monde ».¹⁰ Par ailleurs, jusqu'au début des années 50, aucun conflit n'opposait les environmentalistes et le gouvernement.¹¹ Bénéficiant de solides appuis dans les milieux financiers et industriels, les environmentalistes de l'époque ne se préoccupaient guère des problèmes auxquels les gens les plus pauvres devaient faire face. Mais ce parti pris pour l'environnement naturel par opposition à l'environnement humain s'explique également par le fait que de nombreux tenants de l'éthique environnementale affirment que les dégradations dont la planète est victime sont le résultat d'un anthropocentrisme exacerbé.

Pour Leopold, figure de proue de l'éthique de la terre, l'écosystème est une communauté constituée de plusieurs chaînes alimentaires où chaque espèce a une fonction importante à remplir pour maintenir l'équilibre de la chaîne.¹² Il propose alors l'image d'une pyramide pour représenter cette communauté. À la base se trouve la terre, ensuite les végétaux, les insectes, les rongeurs et ainsi de suite jusqu'aux grands prédateurs dont fait partie l'homme. Entre les espèces se forment une multitude de chaînes alimentaires, puisque chacune dépend des autres pour survivre. Leopold est donc amené devant la complexité de la

⁷ Rike Scarce, *Ecowarriors: Understanding the Radical Environmental Movement* (Noble Press, 1990).

⁸ Théodore Roosevelt fut président des Etats-Unis de 1901 à 1909. Passionné de chasse et grand ami de la nature, il participa activement à divers expéditions en Afrique, et fit voter au cours de son second mandat, un certain nombre de mesures concernant la préservation des ressources naturelles aux Etats-Unis.

⁹ Rike Scarce, *Ecowarriors: Understanding the Radical Environmental Movement* (Noble Press, 1990).

¹⁰ K. Giles, *Bioreserves: Land Use Surrounding National Parks in Savanna Africa*, MSc Thesis, Wolfson College, Oxkord (1992) cité dans Sally Jeanrenaud, « Populations Locales et Organisations de Conservation de la Nature : le Léopard Serait-il en train de Muer ? », International Institute for Environment and Development (IIED) et Institute for Development Studies (IDS) (2002), disponible au http://www.iied.org/docs/sarl/peop_orie_appfr.pdf (visité le 28/06/05).

¹¹ Hargrove, *supra* note 5, pp. 9 à 11. Cette période pacifique pris fin lorsque le Sierra Club s'opposa à la politique de déforestation du U.S Forest Service.

¹² Aldo Leopold, *A Sand Country Almanach*, Oxford University Press, (1949). Voir également, J. Baird Callicott, principal successeur de Leopold, qui dans son livre *In Defense of the Land Ethic, Essays in Environmental Philosophy*, (Albany, SUNY, 1989), défend habilement les fondements philosophiques de Leopold.

communauté naturelle à développer une éthique se conformant à celle-ci. Sous l'influence de la science écologique, il va développer une éthique environnementale holiste, puisque c'est la communauté biotique dans son ensemble qui est constamment le point de repère de ses réflexions. Ce n'est pas tant la souffrance que subie un animal en particulier qui importe le plus, mais la préservation du fragile équilibre de la nature. En ce sens, la phrase la plus célèbre de son oeuvre est représentative : «Une chose est juste lorsqu'elle tend à préserver l'intégrité, la stabilité et la beauté de la communauté biotique. Elle est injuste dans le cas contraire».¹³ Selon l'éthique de la terre, il est donc permis de chasser des animaux pour survivre et même de mettre en place des mesures nécessaires pour diminuer la population d'une espèce surpeuplée provoquant des déséquilibres majeurs tant que ces mesures ne menacent pas l'équilibre des écosystèmes ou mieux tendent à le préserver. Ce que Leopold cherche particulièrement à mettre en exergue c'est l'idée d'accorder un statut moral à la terre afin que celle-ci ne soit plus considérée simplement comme une réserve de matériau et d'énergie disponible pour l'être humain. Ainsi, en plus d'être une éthique typiquement écocentrique, l'Éthique de la Terre de Leopold est très claire quant au statut de l'homme. Ce dernier n'est plus considéré comme un conquérant ou le maître de la nature. Il n'est qu'un membre parmi les autres dans la communauté biotique.

Mais parce que les écocentristes n'évaluent les actions de l'homme qu'en fonction de leurs bénéfices pour l'environnement, et non pas pour son bien-être, certains auteurs y ont vu « un fascisme environnemental ».¹⁴ Cette critique, notamment exprimée par Regan, Aiken, Ferré et Kheel, se résume à l'argument suivant : si selon l'éthique de la terre, c'est la communauté biotique qui doit toujours primer dans nos actions, alors il est normal d'exterminer certains individus pour que l'équilibre de cette même communauté soit préservé. Ainsi, l'appartenance égale de toutes les espèces à la communauté biotique conduit nécessairement à une négation du souci d'autrui. Si, en effet, la valeur suprême n'est plus la personne humaine, mais la communauté biotique, et si la surpopulation humaine et ses consommations mettent en danger ladite communauté, alors on peut condamner l'humanité à une réduction drastique de ses effectifs ou de son mode de consommation au nom du droit égal de toutes les espèces à l'existence. L'égale considération accordée à toutes les espèces aboutit ici clairement au déni le plus élémentaire de tout sens moral, de tout souci du sort d'autrui.

¹³ Leopold, voir, *id.*

¹⁴ Voir par exemple, T. Regan., *The Case for Animal Rights*, Londres, Routledge & Kegan Paul, (1983).

B. Les tensions entre environnementalistes et militants pour les droits civiques

Si l'hostilité des conservationnistes du milieu du 20^{ème} siècle envers les minorités n'est pas établie avec certitude, dans certains cas, ces derniers se rendaient ouvertement coupables de discriminations. L'accès à certains parcs et plages publics, créés à l'initiative des environnementalistes, était expressément interdit aux minorités raciales,¹⁵ tandis que certaines associations écologistes refusaient l'adhésion des populations noires et autres minorités raciales.¹⁶ Pendant les années 50 et 60, la lutte pour les droits civiques et le combat contre le nucléaire créèrent un nouveau souffle pour l'expression d'un militantisme environnemental.¹⁷ Alors que les conservationnistes poursuivaient leur action essentiellement axée sur la préservation des espaces, d'autres environnementalistes découvrirent de nouveaux terrains de lutte qui s'inscrivaient dans la rhétorique plus large de l'opposition à l'establishment (*anti-establishment*) des années 60.¹⁸ Mais la plus part des groupes pour la défense des droits civiques exprimèrent un certain scepticisme à l'égard de ce nouvel activisme. Ils s'inquiétaient de voir l'attention détournée de problèmes plus pressants comme celui de la lutte contre la pauvreté qui avait récemment alerté l'opinion publique.¹⁹ Les environnementalistes ne firent pas grand-chose pour calmer les craintes des défenseurs des droits civiques. Ils alimentèrent même leur scepticisme en affirmant que la protection de l'environnement était l'une des causes nationales les plus pressantes, suggérant ainsi que la

¹⁵ Voir Charles Jordan et Donald Snow, « Diversification, Minorities, and the Mainstream Environmental Movement » p. 76, dans *Voices From the Environmental Movement : Perspectives for a New Era* 85-86 (Donald Snow ed., 1991) (décrivant les restrictions d'accès à certaines réserves naturelles fondées sur la race). Voir également, Marc R. Poirier « Environmental Justice and the Beach Access Movement of the 1970s in Connecticut and New Jersey : Stories of Property and Civil Rights », 28 Conn. L. Rev. 719, p. 741 (1996) (décrivant l'historique ségrégatif de l'accès aux plages publiques).

¹⁶ Jordan et Snow, *supra* note 15, p. 76 (décrivant les politiques discriminatoires d'adhésion au Sierra Club).

¹⁷ Robert Gottlieb, *Forcing the Spring : The Transformation of the American Environmental Movement*, p.93. (1993).

¹⁸ *Id.* p.4. (Cette rhétorique intégrait problèmes d'environnement et de justice sociale en pointant du doigt la responsabilité des puissants industriels américains dans la dégradation de l'environnement).

¹⁹ Le 16 mars 1964, le président américain Johnson lance son ambitieux programme de lutte contre la pauvreté (« War on Poverty »)

lutte contre la pauvreté était une préoccupation de second plan.²⁰ De plus, l'« establishment » de l'époque se mit à soutenir la cause des environnementalistes. En 1970, le Congrès américain et l'Administration républicaine du président Nixon annoncèrent l'adoption d'une série de lois fédérales pour remédier aux problèmes environnementaux, tandis que les groupes industriels et financiers sponsorisèrent de nombreux événements à l'occasion de la Journée de la Terre.²¹ Cet alignement d'intérêts fut perçu par les défenseurs des droits civiques comme une connivence, ce qui eu pour effet d'exclure tout rapprochement avec les environnementalistes.²²

Le contraste entre les environnementalistes et les groupes qui défendent les droits civiques et la justice sociale est tout à fait éloquent lorsqu'il est question de leurs campagnes respectives contre l'exposition au plomb. Dans les années 60, de nombreux habitants de communautés urbaines s'organisèrent pour lutter contre l'empoisonnement au plomb.²³ Le saturnisme touchait particulièrement les communautés les plus pauvres qui, vivant majoritairement dans des logements insalubres, ingéraient quotidiennement des poussières et des écailles de peinture contenant du plomb. Pour ces communautés, cet empoisonnement soulevait avant tout une question de justice sociale. Les environnementalistes, quant à eux, ne s'en préoccupaient guère car ils percevaient ce problème comme relevant uniquement d'un débat de santé publique. Cependant, lorsque dans les années 70 des études firent état des taux élevés de plomb dans l'air ambiant (en raison notamment de l'essence au plomb), une majorité d'environnementalistes se saisit de la question.²⁴ Mais contrairement aux habitants de communautés urbaines qui s'intéressaient à l'exposition à la peinture contenant du plomb dans les quartiers pauvres, ils portèrent leurs efforts contre les concentrations de plomb dans l'air. Même si les environnementalistes ne travaillèrent pas ouvertement contre les intérêts des pauvres et des minorités, leur combat eu pour effet de détourner l'action normative et les ressources financières de la lutte contre la peinture au plomb vers celle de la lutte contre les concentrations de plomb dans l'air.

²⁰ Voir Jordan et Snow, *supra* note 15, pp. 77-78 (observant que certains environnementalistes de l'époque avaient affirmé qu'il était impossible de protéger l'environnement et d'assurer aux minorités un droit au logement).

²¹ Voir Grottlieb, *supra* note 17, pp. 108-109.

²² *Id.*

²³ *Id.* pp. 244-248.

²⁴ *Id.* pp. 248-249.

Le fossé entre ces deux mouvements se creusa d'avantage lorsque les environmentalistes exprimèrent publiquement leurs inquiétudes face aux problèmes de l'immigration et de la croissance de la population.²⁵ Dans les années 60, la maîtrise de la croissance démographique était au cœur des préoccupations des groupes conservationistes, soucieux de ses conséquences sur les ressources naturelles. Quand bien même ces derniers nièrent toute connotation raciste aux efforts qu'ils entreprenaient, les défenseurs des droits civiques ne purent s'empêcher d'y voir une campagne profondément discriminatoire. Si l'attention portée par les environmentalistes aux problèmes de l'immigration et de la croissance démographique s'atténa progressivement puis disparut vers la fin des années 80, le professeur Grottlieb qualifia les années 60-70 « d'héritage de conflit » entre le mouvement pour les droits civiques et les environmentalistes.²⁶

Au cours des années 80, les problèmes de justice environnementale gagnèrent en notoriété.²⁷ Les activistes de terrain confrontèrent directement les associations environnementales professionnelles et les institutions à propos de leur absence caractérisée de tous les débats que soulevait la justice environnementale. En 1990, une association de défense de l'environnement connue sous le nom de South West Organizing Project envoya une lettre aux dix plus grandes associations environnementales du pays constatant leurs insuffisances dans le traitement des intérêts et de la participation des minorités ethniques.²⁸ En 1991, l'association Southwest Network for Environmental and Economic Justice fit parvenir un courrier à l'administrateur de l'Agence américaine pour la Protection de l'Environnement (Environmental Protection Agency, EPA)²⁹ affirmant que cette dernière avait continuellement ignoré le sort des minorités ethniques et lui suggérant certaines améliorations possibles pour y remédier.³⁰ Ces critiques formulées à l'encontre des associations environnementales et des institutions ainsi que la prise de conscience croissante dans l'opinion publique des injustices environnementales eurent des conséquences considérables tant au sein du gouvernement que

²⁵ *Id.* p. 256.

²⁶ *Id.* pp. 259-260.

²⁷ Voir notamment le rapport de la Commission pour la Justice Raciale de la United Church of Christ, « Toxic Wastes and Race in the United States : A National Report on the Racial and Socioeconomic Characteristics of Communities with Hazardous Waste Sites » (1987). Les conclusions de ce rapport seront présentées en *infra*.

²⁸ Eileen Gauna, « Federal Environmental Citizen Provisions : Obstacles and Incentives on the Road to Environmental Justice », 22 *Ecology L. Q.* 1, p. 11 nn. 39 et 42 (1995).

²⁹ L'Agence américaine pour la Protection de l'Environnement (EPA) est une sorte d'équivalent français du ministère de l'écologie et du développement durable, à la différence près qu'elle est dotée de pouvoirs plus importants que sa contrepartie française. L'administrateur de l'EPA est le plus haut fonctionnaire de l'agence (l'équivalent français du ministre). Il est nommé par le président américain.

³⁰ Gauna, *supra* note 28, n.38.

des mouvements environnementalistes traditionnels. Aujourd'hui, la grande majorité des associations environnementales prend en compte l'implication de ses actions sur les minorités qui composent le paysage démographique américain, et leur fournit une assistance pour lutter contre un fardeau environnemental endémique.³¹ Le gouvernement est davantage soucieux des conséquences distributives de ses actions. En 1992, l'EPA a même institué un groupe de travail qui s'est penché sur les questions d'équité environnementale et a publié un rapport « Environmental Equity : Reducing Risk for All Communities » sur la base duquel le président Clinton a signé le 11 février 1994 un décret présidentiel (executive order 12, 898) qui impose à toutes les agences fédérales (ministères et services déconcentrés de l'Etat fédéral) « *de considérer que la justice en matière d'environnement fait partie de leur mission et d'identifier et de remédier aux conséquences des mesures qui auraient un effet disproportionné sur la santé et l'environnement des populations pauvres ou appartenant à des minorités raciales*³² ». Conséquence de la pression des environnementalistes et des défenseurs des droits de l'homme ainsi que de l'accumulation de données scientifiques établissant la réalité d'une discrimination en matière d'environnement, ce décret représente le premier effort du gouvernement fédéral pour remédier à ces inégalités. Depuis, plusieurs états fédérés ont à leur tour adopté des textes similaires, créant une série de barrières légales devant les industries polluantes à la recherche de groupes économiquement ou politiquement fragiles, et susceptibles d'être exploités. Reste à prouver l'efficacité de ces lois.

II. ANATOMIE D'UN CAS D'INJUSTICE ENVIRONNEMENTALE

Quand les pollueurs recherchent des sites pour leurs déchets ou leurs activités dangereuses, ils privilégient les populations les plus vulnérables. De Texarkana au Texas à Chester en Pennsylvanie en passant par la tristement célèbre « Cancer Alley » (*l'allée du cancer*) de Louisiane, les communautés noires et hispaniques sont presque systématiquement pressenties pour recevoir les industries polluantes (A). De nombreuses études publiées au

³¹ *Id.* p. 21-22 (détaillant les actions de certaines organisations environnementales en faveur des minorités ethniques).

³² Exec. Order No. 12, 898, 3 C.F.R. § 859 (1995). A noter que les décrets présidentiels (executive orders) expriment généralement une orientation politique de l'exécutif et ne sont pas directement invocables par les justiciables devant les tribunaux.

cours de ces vingt dernières années ont corroboré ce triste constat. Il existe bien un lien entre la composition ethnoraciale des populations et leur proximité avec des sites dangereux (B). Toutefois, pour éloquents que soient les résultats de ces études, les objections faites à leur rencontre vont bon train. A l'évidence, ces dernières présentent certaines faiblesses qu'il est indispensable d'identifier afin de mieux combattre ceux qui nient l'existence de telles injustices comme ceux qui les excusent (C).

A. Usines polluantes pour les communautés noires

La ville de Chester en Pennsylvanie compte quelques 39 000 habitants. Située sur le bord de la rivière Delaware à environ 20 kilomètres de Philadelphie, Chester est une petite enclave peuplée d'africains américains au milieu d'un comté majoritairement blanc. En effet, alors que le comté de Delaware, à l'exception de Chester, comprend seulement 6,2% de noirs, Chester en compte quelques 65%.³³ A Chester, le revenu moyen des ménages est inférieur de 45% au revenu moyen des habitants du comté de Delaware, et son taux de pauvreté est de 25%, ce qui est trois fois supérieur au taux de pauvreté de l'ensemble du comté. Chester souffre d'un taux de chômage élevé et connaît un taux de criminalité largement supérieur à la moyenne du comté. Enfin, le taux de mortalité est 40% supérieur au reste du comté, comme celui de la mortalité infantile.³⁴

Les usines de stockage des déchets qui pendant un temps promettaient la création de nombreux emplois ont en fait rapporté une multitude de sources de pollution.³⁵ Entre 1986 et 1996, le Département pour la Protection de l'Environnement (DEP) de l'état de Pennsylvanie accorda sept autorisations d'exploiter des usines de stockage de déchets dans le comté du Delaware dont cinq pour la seule ville de Chester.³⁶ Alors même que la population de Chester

³³ *Chester Residents Concerned for Quality Living v. Seif*, 132 F. 3d 925, 928 n.1 (3rd Cir. 1997) (observant que le comté du Delaware compte 91% de population de race blanche et que Chester en compte seulement 32%).

³⁴ Craig Offman, *Troubles Comes to Toxic Town USA*, George, Mar. 1998, p. 94 ; Brent Staples, « Life in the Toxic Zone » NY Times, Sept. 15, 1996, p. A14 cité dans Sheila Foster, « Justice from the Ground Up : Distributive Inequities, Grassroots Resistance, and the Transformative Politics of the Environmental Justice Movement », 86 Cal. L. Rev. 775, p. 779, n.9. (1998).

³⁵ Foster, *supra* note 34 p. 780.

³⁶ Voir Staples, *supra* note 34. L'auteur observe que les cinq permis d'exploitation des usines de stockage de déchets pour la ville de Chester autorisaient les pétitionnaires à stocker plus de deux millions de tonnes de

compte pour 7,5% de la population totale du comté, tous les déchets municipaux ainsi que les eaux usées produites par le comté sont traités dans la ville de Chester.³⁷ De plus, 60% des industries de stockage et traitement des déchets du comté y sont implantées.³⁸

Lorsqu'en 1987, LCA Leasing Corporation commença son exploitation, plusieurs centaines de camions chargés de déchets traversaient chaque jour la petite ville de Chester. Peu de temps après, vint Abbonizio Recycling Corporation, une entreprise de recyclage de débris, qui déchargeait dans l'air une énorme quantité de poussière. Malgré les objections de nombreux habitants de Chester, en 1988 le DEP autorisa l'exploitation du plus gros incinérateur de tout le pays, autorisé à brûler plus de 2 500 tonnes de déchets par jour. Non seulement l'incinérateur brûlait la totalité des déchets produits par le comté de Delaware, mais accueillait également les déchets des états du Delaware, du New Jersey, de New York et même de l'Ohio. « Depuis 1991, date à laquelle l'incinérateur a commencé ses activités, des camions fourmillent plus de quinze heures par jour, six jours sur sept, sur Thurlow Street qui était une rue résidentielle particulièrement paisible ». ³⁹ Pendant l'été, les odeurs nauséabondes et les bruits assourdissants obligent les habitants de Chester à s'enfermer dans leurs maisons. Ceux qui ont eu l'occasion de visiter la ville ont tous témoigné « d'un air lourd et d'une odeur âcre accompagnée de fumées » ainsi que de « camions chargés de déchets déambulant toute la journée ». ⁴⁰

Mais l'incinérateur pourrait également être à l'origine de nombreuses maladies respiratoires dont souffrent les adultes et les enfants de la ville. Il faut dire que l'incinérateur de Chester et Abbonizio Recycling Corporation, l'entreprise de recyclage de débris, se sont ajoutés à une longue liste d'industries polluantes. Avant 1988, Chester comptait déjà Witco Chemicals (fabricant international de spécialités chimiques et pétrolières), Scott Paper (fabricant et distributeur de papiers à usages domestiques et commerciaux), British Petroleum et Sunoco Oil (qui opérait chacun des usines de raffinerie de pétrole à l'est de la ville), ainsi qu'une usine de traitement des eaux usées de plus de vingt ans appartenant au Comté de Delaware de Gestion des Eaux (Delaware Country Regional Water Control). Vers la fin des

déchets par an, alors que les deux autorisations pour le reste du comté prévoyaient que la capacité maximale de stockage par an ne devait dépasser 1% de celles autorisées pour la ville de Chester.

³⁷ Mark Jaffe, « Waste-Siting Ruling Aides Chester Activists », *Phila. Inquirer*, Jan. 1, 1998, p. A1 cité dans Foster, *supra* note 34, p. 780 n.11.

³⁸ *Id.*

³⁹ Meta Mendel-Reyes, *Reclaiming Democracy: The Sixties in Politics and Memory*, p. 155 (New York:Routledge, 1996).

⁴⁰ « Laid to Waste : a Chester Neighborhood Fights for its Future », documentaire télévisé de Drexel University Television (Avril 1996).

années 90, le DEP autorisa deux usines supplémentaires à venir s'ajouter à cette liste. Et c'est ainsi que Thermal Pure Systems (usine de stérilisation de déchets hospitaliers à risques infectieux) et Soil Remediation Systems (usine spécialisée dans le traitement thermique des sols contaminés) vinrent grossir les rangs. Vivre à Chester, c'était donc un peu comme « une attaque toxique ».⁴¹

La présence de ces diverses usines polluantes pose un risque sanitaire grave aux habitants de Chester. Lorsqu'en 1994 le président Clinton signa son décret présidentiel 12 898 sur la Justice Environnementale, l'Agence américaine pour la Protection de l'Environnement (EPA) choisit la ville de Chester comme sujet d'une étude de six mois sur l'évaluation des risques cumulatifs. A l'automne 1994 les résultats de l'étude furent publiés. Ils conclurent à des risques inacceptables de cancer et autres maladies liées à la présence de ces usines polluantes.⁴² EPA observa également que le taux de plomb dans le sang des enfants de Chester était particulièrement élevé, et que 60% d'entre eux avaient un taux qui excédait celui normalement autorisé.⁴³ L'agence conclut d'autre part que les émissions de polluants rejetés dans l'air par les diverses usines étaient probablement à l'origine des cancers et autres maladies dont souffraient les habitants de Chester. Pourtant, Peter Kostmayer, alors directeur du bureau d'EPA pour la région « Mid-Atlantic », observa que même s'il existait une corrélation entre ces diverses usines polluantes et la mauvaise santé des habitants de Chester, le lien de causalité était scientifiquement difficile à établir en raison d'autres facteurs.⁴⁴ Néanmoins, le cloisonnement géographique de ces multiples usines dans un périmètre restreint accentua la perception des habitants de Chester que leur mauvaise santé est nécessairement liée cette proximité.

La tristement célèbre « Cancer Alley » de Louisiane compte parmi les exemples d'injustices environnementales les plus éloquents. Le couloir industriel du bas du fleuve Mississippi qui s'étend sur une centaine de kilomètres entre les villes de Baton Rouge et de la Nouvelle Orléans produit un quart des substances pétrochimiques du pays. Plus de 150 usines fabriquent des produits aussi divers que des engrais chimiques, des peintures, des plastiques et de l'essence. Chaque année, quelques 500 000 tonnes de produits chimiques toxiques y sont

⁴¹ Foster, *supra* note 34, p. 780.

⁴² Foster, *supra* note 34, p. 782 n. 22 (Parmi elles, des risques d'infection de la vessie, du rein et des problèmes respiratoires aigus).

⁴³ *Id.* n. 23.

⁴⁴ Voir « Laid to Waste », *supra* note 40.

émises.⁴⁵ La législation de la Louisiane étant moins stricte qu'ailleurs, et les politiciens indéniablement plus « conciliants », la majorité des déchets sont traités sur place ou sont déversés dans l'air, la terre ou les rivières.⁴⁶ Les habitants de la région, qui vivent à l'ombre des volutes de fumées, connaissent bien les effets pervers des décharges toxiques. Autour d'eux, les cancers, les désordres neurologiques, les avortements, les cas d'enfants mort-nés et les crises d'asthme prolifèrent. Sans surprise, 80% des résidents de cette région sont noirs et 40 % vivent en dessous du seuil de pauvreté.⁴⁷

Les exemples d'inégalités face à la localisation d'industries polluantes sont pléthores. De l'est à l'ouest du territoire américain les cas d'injustices environnementales sont récurrents, voire endémiques. Enfouissements de déchets radioactifs sur le territoire des amérindiens, manipulations à main nue de pesticides hautement cancérigènes pour les agriculteurs mexicains en situation illégale, accès aux ressources naturelles restreint pour les appalachiens : le racisme environnemental s'allie aux politiques publiques et aux pratiques industrielles pour enrichir les sociétés commerciales tout en faisant supporter les coûts par les populations de couleur. C'est ce que démontrent de nombreuses études réalisées sur ce sujet.

B. Le lien entre la composition ethnoraciale et la proximité d'usines polluantes : une réalité corroborée par des études

De nombreuses études ont documenté l'étendue des inégalités face à la localisation des industries polluantes. Le General Accounting Office (GAO) est à l'initiative de la première étude sur la question.⁴⁸ En 1983, il commanda un rapport sur les caractéristiques raciales et

⁴⁵ Kristin Shrader-Frechette, *Environmental Justice : Creating Equality, Reclaiming Democracy*, p. 9. Oxford University Press, 2002.

⁴⁶ Natasha Saulnier, l'Humanité, (18 juillet 2001), disponible au <http://new.humanite.fr/journal/2001-07-18/2001-07-18-247556> (visité le 30 juin 2005).

⁴⁷ *Id.*

Le calcul de seuil de pauvreté se fait par référence à la somme qui permet à un individu d'acheter le panier qui comprend les éléments essentiels pour une alimentation saine multipliée par trois pour tenir compte des autres facteurs comme le logement ou l'habillement. Les revenus pris en compte par l'administration fédérale américaine pour calculer le nombre exact de pauvres sont les revenus déclarés au fisc américain. Toutefois, il ne prend en compte ni les aides sociales, ni les fruits de l'épargne préalablement constituée, ni les revenus de l'économie souterraine, ni les loyers implicites des propriétaires de logement, voir le site du US Census Bureau : <http://www.census.gov/hhes/www/poverty/povdef.html> (visité le 25/08/05).

⁴⁸ Le General Accounting Office (GAO) est une instance parlementaire d'évaluation commune aux deux assemblées (Sénat et Congrès) ; le GAO réalise essentiellement des évaluations ex post (rétrospectives) portant

socio-économiques des membres de communautés vivant à proximité de quatre centres d'enfouissement de déchets dangereux dans le sud-est des Etats-Unis.⁴⁹ Les centres d'enfouissement, objets de l'étude, comptent parmi les plus importants du pays. En 1980, trois sur quatre de ces centres étaient implantés dans des communautés noires. En effet, alors qu'à cette époque la population américaine ne comptait que 12% de noirs,⁵⁰ la proportion d'africains américains vivant à proximité de trois des quatre centres oscillait entre 52 et 90%.⁵¹ Quant au quatrième centre d'enfouissement de déchets dangereux, il était implanté dans une partie d'un comté qui comptait seulement 38% de noirs, mais dont le périmètre immédiat en comptait entre 69 et 92%.⁵²

En 1987, la Commission pour la Justice Raciale de la United Church of Christ (UCC) publia la première étude nationale, devenue document de référence, sur la localisation géographique des dépôts de déchets dangereux.⁵³ Le rapport de la UCC s'intéressait aux aspects démographiques associés 1°) aux activités commerciales en relation avec les déchets dangereux, 2°) aux sites fermés ou abandonnés qui présentaient un danger pour la santé et l'environnement, et ceux figurant sur la liste de l'Agence américaine pour la Protection de l'Environnement (EPA) établie dans le cadre de la mise en œuvre de la loi Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA).⁵⁴ Plus tranché que l'étude du GAO, le rapport de la UCC conclut qu'il n'y avait pas seulement un lien entre la localisation des industries polluantes et la composition ethnoraciale des communautés avoisinantes, mais également que « la race constitue le meilleur indicateur permettant de

sur l'adéquation des programmes administratifs aux objectifs qui leur ont été donnés et la possibilité de les réaliser à coût moindre. Il compte 5 000 agents, voir généralement, http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/dossier_actualite/evaluation_politique_publique/acteurs_evaluation/offices_parlementaires.shtml, (visité le 30 juin 2005).

⁴⁹ L'étude du GAO porte sur les états de l'Alabama, de Floride, de Géorgie, du Kentucky, du Mississippi, de la Caroline du Nord, de la Caroline du Sud, et du Tennessee. U.S General Accounting Office, « Siting of Hazardous Waste Landfills and Their Correlation with Racial and Economic Status of Surrounding Communities », (1983), disponible sur le site du GAO au <http://archive.gao.gov/d48t13/121648.pdf> (visité le 30 juin 2005).

⁵⁰ U.S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States* : 1992, p. 16.

⁵¹ Etude du US General Accounting Office, *supra* note 49, p. 4.

⁵² *Id.* p. 1 à 3.

⁵³ Commission for Racial Justice of the United Church of Christ, « Toxic Wastes and Race in the United States : A National Report on the Racial and Socioeconomic Characteristics of Communities with Hazardous Waste Sites » (1987).

⁵⁴ Aux Etats-Unis, la loi CERCLA de 1980 prévoit que : d'une part, le gouvernement assure la remise en état des sites pollués et peut se retourner contre les auteurs de la pollution dans le cadre d'une responsabilité objective, rétroactive et solidaire entre toutes les parties en cause au sens large (par exemple une banque impliquée dans la gestion de l'entreprise défaillante peut être poursuivie); et que d'autre part, un fond, le "Superfund", alimenté par des prélèvements fiscaux sur les entreprises polluantes, prene en charge le coût de la dépollution en cas d'insolvabilité des responsables. Pour une analyse compréhensive de CERCLA, voir généralement Percival et al, *Environmental Regulation : Law, Science and Policy*, p. 263 et s. (3^{ème} ed. 2000), (Aspen Law & Business).

prévoir l'exposition à des déchets dangereux ». ⁵⁵ Selon les résultats de l'étude réalisée par la UCC, la race serait un meilleur indicateur que la pauvreté et que la valeur foncière des terrains. L'étude affirma que la probabilité qu'une usine polluante ou qu'un site abandonné présentant un danger pour la santé ou l'environnement ait été implanté « au hasard » dans une communauté de couleur était virtuellement nulle. ⁵⁶

Cinq ans plus tard, la grande revue juridique, le *National Law Journal*, publiait une analyse approfondie sur le lien entre la mise en œuvre des mécanismes d'application des lois environnementales (*enforcement actions*) par les pouvoirs publics en cas de pollution et la composition démographique des communautés affectées. L'analyse révéla qu'EPA se livrait à un traitement discriminatoire selon l'origine ethnique des communautés concernées. En effet, dans le Superfund, le programme fédéral de traitement des zones les plus polluées du pays, les sites contigus à des populations majoritairement blanches apparaissaient plus rapidement que les autres dans les listes d'actions prioritaires, et les amendes pour traitement illégal de déchets toxiques s'élevaient en moyenne à cinq fois le montant imposé en cas de violation identique dans un site proche d'une population noire ou hispanique. ⁵⁷ L'étude observa en outre que dans les communautés où l'on comptait le plus grand pourcentage de population blanche les sanctions administratives en cas de violation à la législation environnementale étaient supérieures de 500% à celles prononcées pour des violations identiques dans les communautés où l'on comptait le plus grand pourcentage de population noire. ⁵⁸

A l'échelle locale, d'autres études furent réalisées et toutes conclurent au même résultat. Par exemple, une enquête effectuée au sein des habitants du New Jersey révéla que la quasi-totalité des sites de déchets dangereux étaient implantés dans des communautés majoritairement pauvres, peuplées de personnes âgées et/ou noires américaines. ⁵⁹ Une étude réalisée au Texas pour la ville de Houston portant sur la localisation des incinérateurs municipaux et des sites d'enfouissement privés (*private landfills*) conclut que six des huit incinérateurs de la ville, cinq des six sites d'enfouissement autorisé par l'état texan, et les cinq sites d'enfouissement sans autorisation municipale étaient implantés dans des quartiers

⁵⁵ Etude de la UCC, *supra* note 53 p. 23.

⁵⁶ *Id.* p. 15.

⁵⁷ « Unequal Protection: The Racial Divide in Environmental Law », Nat'l L.J., Sept. 21, 1992, p. S5.

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ Michael R. Greenberg & Richard F. Anderson, *Hazardous Wastes Sites : The Credibility Gap*, p. 158-159 (1984) cité dans, Vicki Been, "What's Fairness Got To Do With It? Environmental Justice and the Siting of Locally Undesirable Land Uses", 78 Cornell L. Rev. 1001, (1993) p. 1012 n. 55.

majoritairement noirs, et alors même que Houston ne comptait que 8% de population noire américaine.⁶⁰ Une enquête réalisée sur trois comtés de la région métropolitaine de Détroit révéla que les populations de couleurs avaient quatre fois plus de chance de vivre dans un périmètre de 1 kilomètre d'une usine de stockage ou de traitement de déchets que les populations blanches.⁶¹ De même, dans le quartier de Los Angeles où les émissions de produits chimiques dans l'air sont les plus importantes (l'étude fait un découpage selon le code postal) les communautés y résidant sont à 59% noires américaines, alors que le comté n'en compte que 11%.⁶²

S'il est aisé d'être interpellé par de telles statistiques, une certaine prudence est pourtant de rigueur. D'un point de vue juridique, rien ne prouve que les politiques publiques comme les pratiques des industriels profitent *intentionnellement* de la vulnérabilité des populations minoritaires. A l'évidence, de nombreux facteurs entrent en jeu lorsqu'une décision de localisation d'industrie polluante est prise. Entre ceux qui nient tout simplement que de telles injustices existent, et ceux qui les excusent, il est indispensable de présenter les faiblesses des études susmentionnées afin de mieux pouvoir répondre aux arguments avancés par de nombreux détracteurs.

C. Les objections faites par les détracteurs de la justice environnementale

1°) L'œuf ou la poule ?

La plupart des études qui ont révélé que les minorités raciales et les pauvres étaient disproportionnellement affectés par ce qu'il convient d'appeler le fardeau de la pollution, s'attachent à comparer les caractéristiques démographiques des communautés qui *aujourd'hui* accueillent les industries polluantes avec celles qui n'en accueillent pas. En procédant ainsi, ces études rendent plausible l'hypothèse selon laquelle ce sont les dynamiques du marché de

⁶⁰ Robert Bullard, « Solid Waste Sites and the Black Houston Community », 53 Soc. Inquiry 273 (1983), cité dans Been, *supra* note 59.

⁶¹ *Id.* n.57.

⁶² *Id.* n. 58.

l'emploi et du logement qui ont conduit les pauvres et les gens de couleur à s'établir dans le voisinage d'une LULU (*Locally Undesirable Land Use* ou *Utilisation du Sol Localement Indésirable*), et non pas des politiques délibérément discriminantes. En effet, les dynamiques de marché ont pu largement contribuer aux disparités actuelles. Logements à bas prix et emplois offerts au sein des sites industriels auraient attiré les couches de la population les plus vulnérables. L'histoire de l'urbanisation américaine confirme cette hypothèse. Dans les premiers temps de l'ère industrielle, les usines étaient implantées dans les centres-villes en raison des facilités de transport.⁶³ Dans certaines villes, les municipalités avaient entrepris la construction de logements peu chers autour des sites industriels destinés aux ouvriers. Au fur et à mesure du temps, les ouvriers quittèrent la proximité de ces sites, soit parce que les usines fermèrent, soit parce que des logements plus agréables devinrent plus abordables en dehors des centres-villes, et les plus pauvres vinrent remplir ce vide.⁶⁴ Dans d'autres centres urbains, la présence d'industries eut pour effet de réduire la valeur foncière des terrains, créant un emplacement de choix pour les logements des ménages à faible revenu. Les pollueurs ne seraient donc pas attirés par les pauvres et les minorités mais par le faible coût des terrains, et ce pour les mêmes raisons que le sont les pauvres.⁶⁵ Dans ces deux scénarios, les pauvres et les gens de couleur subissent les coûts d'un héritage industriel qui n'a pas délibérément conduit les pouvoirs publics à localiser les usines polluantes dans leur voisinage, mais qui perpétue une dynamique complexe selon laquelle pauvreté, logement ségrégatif, zonage et proximité du lieu de travail amènent les plus vulnérables à s'établir aux abords des LULUs. Or, en dépit des problèmes de mobilité géographique éprouvés par ces populations, force est de constater que les politiques d'aménagement actuelles perpétuent voire intensifient cet héritage inégalitaire.

2°) *Faiblesse méthodologique : quelle unité d'analyse ?*

D'autre part, les détracteurs de la justice environnementale accusent les études présentées plus haut d'un manque de cohérence entre les différents paramètres utilisés pour

⁶³ Dennis Pfaff, « Pollution and the Poor », *The Detroit News*, Nov. 26, 1989, p. 1A et 14A.

⁶⁴ Kenneth T. Jackson, *Crabgrass Frontier : The Suburbanization of the United States*, p. 283-284 (1985).

⁶⁵ Jill E. Evans, « Challenging the Racism in Environmental Racism : Redefining the Concept of Intent », 40 *Ariz. L. Rev.* 1219 (1998), p. 1255-1256.

définir la notion de « communauté minoritaire ». En effet, en examinant la distribution des LULUs, certaines études s'appuient sur la notion de « quartier » qu'elles entendent comme synonyme de municipalité,⁶⁶ d'autres utilisent le recensement régional (*census tract*), ou le code postal, et certaines vont même jusqu'à dessiner un cercle virtuel concentrique autour des LULUs. En fait, les chercheurs n'arrivent pas à s'accorder sur l'unité d'analyse qui décrirait le mieux la communauté affectée par la distribution inégale des sites polluants. Cette question est pourtant essentielle car en fonction de la méthode utilisée, les statistiques révélées par l'étude permettront (ou non) de conclure à une distribution inégale des dangers écologiques. De même, le calcul du périmètre sur lequel sont sises les diverses usines polluantes est souvent taxé d'imprécision. Là encore, pour établir avec certitude le bien fondé des études documentant l'étendue des inégalités face à la localisation des LULUs, encore faut-il savoir sur quelle surface s'étendent ces usines. En effet, la surface couverte par un code postal peut varier sensiblement d'un code à l'autre, ce qui limite la pertinence de certaines comparaisons. Par exemple, une étude de l'université de Massachusetts-Amherst qui utilisait la méthode du recensement régional plutôt que celle des codes postaux révéla que la probabilité de voir des minorités vivre aux abords d'usines polluantes n'était pas plus grande que celle de voir des communautés blanches.⁶⁷

3°) *La proximité est-elle synonyme d'exposition ?*

Ceux qui ont tenté de documenter l'étendue des injustices environnementales se sont heurtés à une autre difficulté. Ces derniers ont dû répondre d'une idée reçue selon laquelle la simple proximité géographique d'un site ou d'une industrie polluante aggraverait l'exposition aux risques liés à la pollution émise. Cette suspicion, fortement ancrée dans l'esprit populaire, a pourtant été mise à mal. Par exemple, en matière de pollution atmosphérique, la distribution des émissions provenant des cheminées d'usines est particulièrement complexe. Certains facteurs physiques comme le climat ou le relief déterminent la dispersion des polluants donc leur concentration dans l'air. En d'autres mots, vivre à proximité d'une source de pollution atmosphérique n'implique pas nécessairement une exposition plus importante aux risques

⁶⁶ *Id.* p. 1252 et s.

⁶⁷ Benjamin A. Goldman et al., « Toxic Wastes and Race Revisited : An Update of the 1987 Report on the Racial and Socioeconomic Characteristics of Communities with Hazardous Waste Sites » I, p. 171 (1994).

qu'elle engendre.⁶⁸ De même, il n'est pas certain que le fait de vivre à proximité d'un site de stockage de déchets dangereux aggrave la menace sur la santé. Même si ces installations génèrent des odeurs à l'origine de nombreuses plaintes, notamment d'ordre sanitaire, l'hétérogénéité des déchets à éliminer, les modalités disparates des conditions de stockage selon le type de décharge, et les caractéristiques variées des milieux environnementaux (sols, sous-sols, atmosphère) rendent imprécise l'évaluation des impacts sanitaires sur les populations riveraines.⁶⁹ Tout en reconnaissant ces difficultés, la littérature sur la justice environnementale maintient que la persistance d'inégalités criantes satisfait aux examens les plus scrupuleux.

Malgré ces lacunes, les preuves collectées sont suffisantes pour que les pouvoirs législatif et judiciaire s'emparent du problème de la distribution équitable des LULUs. Peu importe que les décisions passées aient été discriminatoires dans leurs effets ou dans leur motivation ; savoir comment décider de l'emplacement « juste » des industries polluantes est une question importante. Quelle que soit la couleur de peau ou la classe sociale, il est légitime que les habitants d'un quartier choisi pour accueillir une usine polluante puissent demander « pourquoi nous ? ». ⁷⁰ Les pouvoirs publics doivent pouvoir trouver une réponse satisfaisante sinon la société sera confrontée à l'impasse dont les aménageurs urbains se réfèrent souvent comme le syndrome du « Build Absolutely Nothing, Anywhere, Near Anybody » (BANANA) (Ne Rien Construire, Nulle Part, Près de Personne).

Si le problème des inégalités face à la localisation des industries polluantes a fait son entrée dans le débat américain depuis une vingtaine d'années, la même question a-t-elle interpellé les européens ? A l'évidence, les décideurs européens sont également confrontés à des choix géographiques susceptibles d'affecter certaines couches de la population lorsqu'ils sont saisis d'une demande de permis de construire puis d'exploitation d'une industrie polluante. Reste à savoir comment ils réagissent.

⁶⁸ Voir généralement, le rapport d'information de la Commission de la Production et des Echanges sur la Pollution de l'Air, disponible au <http://www.assemblee-nationale.fr/legislatures/11/pdf/rap-info/i3088.pdf>

⁶⁹ Voir généralement, le rapport de l'Institut de Veille Sanitaire « Stockage des déchets et santé publique. Synthèse et recommandations » (Mars 2005), disponible sur les sites de l'InVS (<http://www.invs.sante.fr>) et de l'AFSSE (<http://www.afsse.fr>).

⁷⁰ Les enquêtes d'opinion portant sur des propositions de sites d'industries polluantes révèlent que les communautés pressenties pour les accueillir posent fréquemment des questions d'équité, voir par exemple Helen C. Latham et al. « Public Attitudes Toward Siting of High-Level Nuclear Waste Repositories », 46 Transactions of the Am. Nuclear Soc'y 600, p. 603 (1984).

III. LES PAYS EUROPEENS CONNAISSENT-ILS DES INJUSTICES ENVIRONNEMENTALES ?

La dimension sociale de l'exposition aux risques environnementaux constitue un pan largement ignoré des politiques environnementales européennes. Depuis tout récemment, la Grande-Bretagne semble s'intéresser à la distribution sociale et raciale de la pollution (A). La France, en revanche, tourne résolument le dos à ces questions. Quelques études isolées tentent néanmoins d'examiner les conséquences sociales de la distribution sélective des risques environnementaux (B).

A. Justice environnementale en Grande-Bretagne : un nouvel ordre du jour chez les britanniques ?

En 1999, l'association les Amis de la Terre (Grande-Bretagne) a publié la première étude jamais réalisée dans le pays. Elle met en évidence la relation entre l'emplacement des sites industriels polluants et les caractéristiques socio-économiques des communautés vivant à leurs abords.⁷¹ L'étude révèle que sur les 667 sites d'usines soumises à la directive européenne IPPC (contrôle et prévention intégrés des pollutions),⁷² 662 sont implantés dans des quartiers où le revenu moyen des ménages est inférieur à 22 000 euro par an ;⁷³ que les ménages les plus pauvres d'Angleterre et du Pays de Galles, c'est-à-dire ceux vivant avec moins de 7 300 euro par an, ont deux fois plus de chance de vivre à proximité d'une industrie polluante; et qu'à Londres plus de 90% des usines soumises à la directive IPPC sont

⁷¹ Friends of the Earth, «Pollution Injustice : The Geographic Relation Between Household Income and Polluting Factories », (London, FOE) (Avril 1999), disponible au http://www.foe.co.uk/resource/reports/income_pollution.html (visité le 4 Juillet 2005).

⁷² Directive 96/61/CE du Conseil du 24-09-1996. Les secteurs couverts et définis à l'Annexe I de la Directive IPPC comprennent les activités à fort potentiel de pollution telles que les industries énergétiques, la production et la transformation des métaux, l'industrie minérale, l'industrie chimique ou encore l'industrie de la pâte à papier et du papier, le prétraitement ou la teinture des textiles, la tannerie, les abattoirs et la transformation alimentaire, le traitement des déchets animaux, l'élevage intensif de volailles ou de porcs, le traitement de surfaces ayant recours à l'utilisation de solvants organiques et la fabrication de carbone ou d'électrographite, etc.

⁷³ Voir le rapport des Amis de la Terre (GB), *supra* note 71.

implantées dans des quartiers où le revenu moyen des ménages est inférieur à la moyenne nationale. Le rapport observe que contrairement aux Etats-Unis, les mouvements environnementalistes traditionnels britanniques ont été socialement aveugles aux problèmes environnementaux internes, et conclut que la justice environnementale n'est pas encore à l'ordre du jour des politiques britanniques.⁷⁴

Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer le contraste entre les situations britannique et américaine. Tout d'abord, c'est sous l'impulsion des groupes pour la défense des droits civiques que les questions de justice environnementale ont transformé le droit et la politique environnementale américaine.⁷⁵ L'Angleterre et la France ne sont pas imprégnées de cet héritage. Dans nos pays, il est difficile de discerner un modèle de distribution des industries polluantes en fonction de l'origine ethnique.⁷⁶ Quant aux preuves d'un racisme environnemental dans le processus de sélection, elles sont loin d'être apparentes (ce qui ne signifie pas qu'il n'existe pas sous des formes plus subtiles).⁷⁷ D'autre part, les chercheurs documentant les injustices environnementales se sont heurtés à des restrictions à l'accès à l'information. En effet, jusqu'il y a peu, il était difficile d'obtenir de la part des agences gouvernementales des données permettant de corréliser composition démographique et niveaux de pollution.⁷⁸ Aux Etats-Unis en revanche, la protection du droit à l'accès à l'information ainsi que l'exigence de divulgation en matière d'environnement incombant aux entreprises⁷⁹ a largement permis aux environnementalistes d'interpeller l'opinion et les pouvoirs publics sur les conséquences ethno sociales de la pollution.

⁷⁴ *Id.*

⁷⁵ Voir *supra* I. B.

⁷⁶ G. Walker et K. Bickerstaff, *Polluting the Poor : An Emerging Environmental Justice Agenda for the UK ?* (Goldsmith College, University of London, New Cross, London SE146NW) (2000) p. 3.

⁷⁷ *Id.*

⁷⁸ *Id.*

⁷⁹ Le « Toxic Release Inventory » (inventaire national des émissions polluantes) est une exigence légale issue de la loi « Emergency Planning and Community Right-To-Know Act » (EPCRA ou SARA Title III), et consiste en une base de données accessible à tous les citoyens qui contient les facteurs d'estimation des émissions recommandés par l'EPA pour les polluants atmosphériques courants et dangereux.

B. Le mouvement a-t-il un avenir en France ? Présentation de quelques études isolées

Le professeur Theys, du centre de prospective et de veille scientifique, s'est intéressé aux diverses approches territoriales et sociales du développement durable.⁸⁰ A travers ses travaux, il a acquis la conviction que les articulations indispensables entre les dimensions sociales et écologiques du développement durable devaient nécessairement être construites démocratiquement à l'échelle des territoires. Avec pour point de départ une enquête de 1995 et les tendances les plus préoccupantes pour le développement durable,⁸¹ son étude révèle que dans le domaine de l'environnement et des risques, les écarts de 1 à 1000 sont monnaie courante. Les installations à risque sont par exemple concentrées à 80% dans à peine huit départements. M. Theys prédit que la concentration de la croissance urbaine sur le littoral, les grandes métropoles et les régions émergentes accentuera ces phénomènes d'inégalités. En effet, en concentrant les risques sur les espaces déjà exposés, les territoires les plus pauvres seront fragilisés. Il observe qu'en France, un quartier de banlieue construit en habitat collectif a quatre chances sur cinq d'être traversé par une voie rapide, trois chances sur dix d'être côtoyé ou traversé par une autoroute, et que les habitants des grands ensembles ont une probabilité quatre fois plus grande qu'ailleurs de subir un niveau de bruit gênant.

C'est en matière de nuisances routières que la doctrine française a commencé à s'intéresser aux conséquences sociales de la distribution sélective des inconvénients environnementaux.⁸² Pour Claudine Viard, la croissance constante de la circulation routière s'accompagne d'inégalités que la puissance publique se refuse à admettre et à corriger. Elle observe que les transports routiers sont devenus une des causes essentielles de mauvaise

⁸⁰ Voir par exemple, J. Theys, « Les approches Territoriales et Sociales du Développement Durable », Revue de la CFDT n° 48 (Fév. 2002), disponible au http://www.cfdt.fr/telechargement/cfdt_a_z/connaître/publications/la_revue/48_01.pdf (visité le 8 Juillet 2005).

⁸¹ BIPE et groupe de travail du Centre de Prospective et de Veille Scientifique. "Scénarios de développement durable pour la France en 2020" – 1995. Pour les experts interrogés, ce sont clairement les enjeux liés à l'aménagement du territoire, à la périurbanisation, à l'explosion de la mobilité, à la ségrégation urbaine, et aux inégalités entre communes qui apparaissent comme décisifs, bien avant l'industrie ou même l'énergie.

⁸² Voir par exemple, Claudine Viard, « La Croissance des Nuisances Routières : Une Source d'Inégalités Non Reconnues », Revue juridique de l'environnement. (2003-10): n°3, p.289-305.

qualité de vie, particulièrement pour ceux qui n'ont pas assez d'argent pour s'éloigner des infrastructures, ni le pouvoir de les repousser. Ainsi, le bruit vient renforcer certaines inégalités dans la mesure où il touche prioritairement les personnes les plus défavorisées qui n'ont que trop rarement la possibilité de s'y soustraire. En témoigne un rapport commandé par le ministère de l'environnement révélant que les personnes vivant le long des axes urbains bruyants sont majoritairement les retraités, les étrangers et les familles monoparentales.⁸³ Comme en Grande Bretagne, le lien entre les risques et inconvénients environnementaux et l'origine ethnique des personnes affectées n'est pas établi. Seules sont prises en compte les caractéristiques sociales et économiques des populations riveraines. En effet, le droit français interdit les statistiques reposant sur l'origine ethnique des populations afin de protéger les individus contre une assignation identitaire dont on ne sait pas quel usage il pourrait en être fait.⁸⁴ Dans une matière proche de celle objet de la présente étude, Jean-Philippe Brouant s'est interrogé sur la portée du principe de mixité sociale face au refus du droit de l'habitat de faire une place à la notion d'immigré, et alors même qu'il est impossible de nier la présence de concentrations ethno-résidentielles.⁸⁵ L'auteur souligne les difficultés rencontrées par les organismes HLM pour identifier les populations immigrées logées dans le parc social. En effet, en 1984, la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL) condamna le critère ethnique de recensement initialement retenu par une circulaire interministérielle préférant lui substituer celui de nationalité.⁸⁶ Ce principe de cécité empêche toute prise en compte intelligente des réalités communautaires des populations issues de l'immigration, et fait obstacle à la prise de conscience de nouvelles formes d'inégalités dont peu de personnes semblent aujourd'hui se soucier.

Au printemps 2005, le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) publie un rapport qui marque l'entrée tant attendue du débat en France. Intitulé « les inégalités écologiques en milieu urbain », il dresse le constat d'inégalités de situation résultant de

⁸³ C. Lamure, « La Résorption des Points Noirs du Bruit Routier et Ferroviaire », Rapport au ministre de l'Environnement (Nov. 1998), cité dans Viard, *id.* p. 290 n. 1.

⁸⁴ La loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés interdit en son article 31 de faire figurer dans un fichier manuel ou informatisé, sauf accord exprès de l'intéressé, certaines catégories de données nominatives, considérées comme particulièrement « sensibles » : celles qui, « directement ou indirectement, font apparaître les origines raciales ou les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou les appartenances syndicales des personnes ».

⁸⁵ J.P. Brouant, « Mixité Sociale, Droit au Logement et Communautarisme », DAUH, 2002, p. 165.

⁸⁶ La circulaire interministérielle du 20 juillet 1976 (*BO min. Travail n°35, 22 août 1976*) prévoyait que les travailleurs immigrés seraient recensés par ethnie et par groupe d'immeubles. Avec la promulgation de la loi du 6 janvier 1978, cette approche fut condamnée. Par une délibération du 16 octobre 1984, la Commission nationale informatique et libertés demanda à l'administration de substituer dans la circulaire de 1976 la notion de nationalité à celle d'ethnie, voir J.P. Brouant, *id.* p. 168-169.

variations qualitatives de l'environnement urbain.⁸⁷ Tout en s'efforçant de déchiffrer le contenu de la notion d'inégalités écologiques, le rapport souligne l'absence de croisement entre inégalités sociales et inégalités des habitants face à leur environnement urbain. Faute d'une approche sociale des données environnementales, les auteurs du rapport admettent qu'ils se cantonnent dans le domaine de l'intuition et du jugement de valeur.⁸⁸ Toutefois, les problèmes que pose cette absence de données devraient être résorbés. En effet, la Direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale (D4E) travaille à la publication d'un rapport sur « les aspects sociaux de l'environnement » qui doit être soumis à la commission des comptes et de l'économie de l'environnement du MEDD début 2007. Quoiqu'il en soit, le rapport du MEDD observe que les approches «environnementales» et «sociales» sont le plus souvent dissociées, et que la lutte contre les inégalités écologiques ne constitue pas une référence pour l'action des collectivités locales.⁸⁹ En résumé, le rapport conclut que la prise en compte insuffisante des questions écologiques aggrave la ségrégation urbaine et va donc à l'encontre de l'objectif de mixité urbaine et de cohésion nationale. Pourtant, les politiques environnementales se verraient enrichies par une approche sociale. Elle obligerait les pouvoirs publics à s'intéresser aux populations affectées par la différence de qualité des services publics environnementaux alors que les données du système d'information environnemental ne fournissent généralement pas de renseignement sur ces populations. En outre, elle permettrait de mesurer de manière plus appropriée l'efficacité des politiques environnementales grâce au développement de la connaissance des impacts sociaux de ces politiques.

⁸⁷ Rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement, « Les Inégalités Ecologiques en Milieu Urbain », Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, 27/04/05, disponible sur le site de la Documentation Française à l'adresse : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000572/0000.pdf>.

⁸⁸ *Id.* p. 14 et suivants.

⁸⁹ *Id.* p. 11.

CHAPITRE PREMIER

FONDEMENTS THEORIQUES : QUELLE IDEE DE JUSTICE ?

S'il est établi que les risques environnementaux affectent de manière disproportionnée les couches de la société les plus vulnérables, encore faut-il savoir ce que constitue une distribution juste (I). Deux principes de justice se révèlent particulièrement pertinents pour garantir une répartition plus équitable des industries polluantes. Pourtant, sans une refonte des règles actuelles de planification urbaine, il est peu probable que les objectifs de justice dont se réclament les tenants de la justice environnementale ne soient jamais atteints (II).

I. QU'EST-CE QUE LA JUSTICE ENVIRONNEMENTALE ?

La première difficulté est celle qui consiste à préciser le champ même de la réflexion. Qu'entend-on par « justice environnementale » ? Faut-il lui préférer la notion d' « égalité écologique » ? Une analyse sémantique des termes de l'étude s'impose comme point de départ à tout travail d'analyse. Etant donné la nouveauté du débat en France, cette étude emploie indifféremment les termes de « justice environnementale » et d' « égalité écologique ». Mais les Etats-Unis nous ayant précédés, c'est le terme de « justice environnementale » qui reviendra le plus fréquemment. Cette première partie s'attache d'abord à défricher le contenu de l'environnement, au cœur duquel l'égalité ou la justice prend forme. A ce titre, le recours au concept de LULU développé par les américains se révèle particulièrement utile (A). Plus délicate est la question de « justice » ou d' « égalité ». Au cœur de cette réflexion, c'est de l'homme de façon abstraite dont il s'agit. Non pas des hommes particuliers, mais de l'humanité en eux, de leur caractère humain qui lui, est commun à tous. Ainsi, au travers de ses différentes acceptions, la justice au sens large devient

synonyme d'un espace de lutte démocratique et d'affirmation de l'universalité des droits de l'homme (B).

A. Définir l'environnement : l'utilité du concept de LULU

Lorsqu'il est question de justice environnementale, « l'environnement » s'entend comme tous les attributs de l'environnement physique susceptibles d'avoir un impact sur le bien-être d'une communauté.⁹⁰ Le récent rapport publié par le MEDD se réfère à plusieurs reprises aux travaux accomplis par les chercheurs du Conseil Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB), les seuls à avoir dressé une typologie des inégalités écologiques en France.⁹¹ La notion d' « environnement » est construite autour de quatre critères : l'environnement en termes de territoires, d'accès à l'urbanité, d'exposition aux nuisances et au risques, et enfin en termes de capacité d'action des citoyens.⁹² Les auteurs du rapport publié par le MEDD excluent délibérément le dernier critère, c'est-à-dire la question de l'inégalité des citoyens face aux démarches de participation à l'élaboration et au suivi des politiques environnementales et urbaines. Selon eux, ce thème découle davantage des inégalités à caractère social. En s'interrogeant sur la définition « d'environnement urbain », les auteurs du rapport se virent confrontés à la vaste et subjective notion de « qualité de la vie en ville ».⁹³ Face à un concept « qui reste à définir »,⁹⁴ le rapport fait le choix d'une approche plus fonctionnelle, à savoir celle du champ d'activité du MEDD et décide de construire la notion d'inégalités environnementales en termes d'inégalités face à la pollution atmosphérique, à l'exposition au bruit, aux risques (naturels, industriels et technologiques) et enfin en termes de paysages.⁹⁵

⁹⁰ C'est à dessein que Robert Bullard choisit une définition particulièrement large de l'environnement. Voir Robert D. Bullard, « Environmental Justice for All » dans *Unequal Protection* p. 11 (Robert D. Bullard ed., 1994) (se référant à l'environnement dans des termes très généraux... « comme des endroits où les gens vivent, travaillent, et se détendent »).

⁹¹ Centre scientifique et technique du bâtiment - « les enjeux sociaux et environnementaux du développement urbain : la question des inégalités écologiques » - Recherche exploratoire pour le PUCA / MELT (février 2004) - Lydie Laigle et Viola Oehler, cité dans le Rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement, « Les Inégalités Ecologiques en Milieu Urbain », Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, note 87.

⁹² Le Rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement, « Les Inégalités Ecologiques en Milieu Urbain », Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Annexe 4.

⁹³ *Id.* p. 12.

⁹⁴ Patrick Tanguy, « La qualité de vie urbaine : un concept qui reste à définir », (A.DE.U.Pa), cité dans *id.* p. 12.

⁹⁵ *Id.* p. 15 à 18.

Si aux Etats-Unis, la référence n'est non pas celle de la « qualité de la vie », mais du « bien-être de la communauté »,⁹⁶ les urbanistes, les juristes et les décideurs politiques américains durent également faire face à une notion on ne peut plus floue. D'un point de vue urbanistique, l'environnement est façonné par toute une panoplie d'utilisations des sols, comprenant entre autres l'emplacement des aménagements industriels et commerciaux, des zones d'habitation ainsi que les caractéristiques respectives de ces utilisations. Certaines d'entre elles sont jugées plus « indésirables » que d'autres. Pour se référer à des utilisations du sols telles que les usines de stockage de déchets, les industries polluantes, les prisons, les foyers pour sans domicile fixe ou les bars de danseuses nues, les américains ont développé le concept de LULUs (Locally Undesirable Land Uses) (*Utilisation du Sol Localement Indésirable*), déclinaison plus spécifique du concept de NIMBY (Not In My BackYard) (*Pas Dans Ma Cour*).⁹⁷ Les conséquences physiques des utilisations indésirables du sol - comme l'augmentation des risques sanitaires ou la pollution sonore-, ainsi que les conséquences socio-économiques -comme les impacts d'ordre esthétique, la stigmatisation ou la diminution de la valeur foncière des terrains-, sont des impacts « environnementaux ». Si les problèmes d'environnement sont depuis longtemps au cœur du débat public, le mouvement pour la justice environnementale y ajoute une dimension éthique en s'interrogeant sur les « qui » et « pourquoi » dissimulés derrière les décisions qui affectent l'environnement.⁹⁸

B. Définir la justice

Le mouvement pour la justice environnementale se réclame de deux formes de justice. Lorsque les minorités ethniques et les ménages à faible revenu doivent supporter les coûts et les risques environnementaux de manière disproportionnée, les tenants de la justice environnementale y voient un cas d'injustice distributive (1), et lorsqu'au sein d'un processus politique une décision affectant l'environnement a été prise de manière discriminatoire,⁹⁹ ils y voient un cas d'injustice politique (2). Pourtant, ces deux formes de justice ne doivent pas être

⁹⁶ Voir Bullard, *supra* note 90.

⁹⁷ Voir par exemple, Been *supra* note 59, énumérant les divers types de LULUs.

⁹⁸ Selon les termes utilisés par Bullard, *supra* note 90, p. 11.

⁹⁹ Il est à noter que dans le cadre de la discussion relative à la justice politique, le terme « discrimination » renvoie à un processus de décision politique qui porterait atteinte aux principes de justice politique, qu'il soit au non l'expression d'une discrimination raciale. Sans pour autant minimiser la gravité des discriminations raciales, on en déduira que les cas d'injustices politiques vont au-delà des simples préjugés raciaux.

appréhendées isolément car il n'est pas évident qu'une injustice politique aboutisse nécessairement à une injustice distributive, et réciproquement (3). Mais qu'elle soit distributive ou politique, la justice dont se réclame le mouvement pour la justice environnementale est également une quête, au sens plus expansif, de justice sociale (4).

1°) La justice environnementale comme justice distributive

Lorsqu'une communauté donnée reçoit plus que sa « juste part » de LULUs, elle est *a priori* victime d'une injustice distributive.¹⁰⁰ Si chaque communauté doit supporter les coûts de la société industrielle dans laquelle elle vit, la question essentielle est de savoir si ces coûts sont distribués équitablement. Il est à noter que la justice distributive s'intéresse aux résultats et non pas aux causes de ces derniers.¹⁰¹ Ainsi, lorsqu'une communauté reçoit une part disproportionnée d'usines de traitement de déchets toxiques, elle peut se réclamer d'une injustice distributive, peu importe que cette disproportion résulte d'une décision délibérément discriminatoire ou qu'elle repose sur des critères objectifs de localisation sans lien avec la composition démographique de la communauté.

Lorsqu'une communauté prétend qu'elle supporte plus que sa « juste part » de LULUs, elle fait une revendication de justice distributive dans son acception stricte. Par exemple, si toutes les usines de traitement des déchets d'une aire métropolitaine sont implantées dans un quartier donné, les habitants de ce dernier peuvent se réclamer d'être victimes d'une injustice environnementale au sens stricte. Cependant, nombreux sont ceux, au sein du mouvement pour la justice environnementale, qui pensent qu'il existe une revendication plus large, une revendication de justice distributive reposant sur le constat que de manière générale, à travers le pays, davantage de LULUs sont implantées dans des quartiers habités par des pauvres et des minorités.¹⁰² Bien que les revendications de justice distributive au sens stricte comme au sens large constituent un aspect essentiel du combat pour la justice environnementale, la présente étude se bornera à examiner les revendications de justice distributive dans son acception large.

¹⁰⁰ H.L.A. Hart, *The Concept of Law* p. 154 (1961), cité dans Alice Kaswan « Distributive Justice and the Environment », 81 N.C.L. Rev. 1031, 1043 n. 37 (2003).

¹⁰¹ F. Michelman, « In Pursuit of Constitutional Welfare Rights : One View of Rawls' Theory of Justice », 121 U. Pa. L. Rev. 962, 962-963 (1973).

¹⁰² Voir Kaswan *supra* note 100 p. 1044.

2°) *La justice environnementale comme justice politique*

L'autre revendication centrale du mouvement pour la justice environnementale est celle de justice politique. Se réclamer de justice politique revient à exiger l'assurance d'une prise de décision politique juste sans pour autant s'intéresser aux effets distributifs de cette dernière. En d'autres mots, si les intérêts de certaines couches de la société n'ont pas été pris en compte, alors la décision politique qui en ferait abstraction serait considérée comme injuste.¹⁰³ En effet, dans l'hypothèse où il serait donné plus de poids aux intérêts de certains par opposition à d'autres, alors nous serions en présence d'une injustice politique.¹⁰⁴ Par exemple, si une communauté a été pressentie pour accueillir une usine de traitement de déchets toxiques parce que ses intérêts n'ont pas été traités avec, ce que Dworkin appelle, la même « considération » et le même « respect » que les intérêts des autres citoyens, alors cette communauté sera en droit de réclamer que soit réparée l'injustice politique dont elle a été victime.¹⁰⁵ La littérature sur la justice environnementale illustre souvent cette forme d'injustice par référence à une étude réalisée en Californie portant sur la localisation des incinérateurs. En 1984, l'entreprise privée de consulting Cerrell Associate publia un rapport commandé par l'Agence californienne en charge de la gestion des déchets (California Waste Management Board) intitulé « Political Difficulties Facing Waste-to-Energy Conversion Plant Siting ». Le rapport invita la puissance publique et les entreprises à « installer ces sites dans les quartiers où vivent des gens de condition socio-économique modeste », car « c'est là que la résistance sera la moindre ».¹⁰⁶ Selon ce rapport les décideurs politiques doivent préférer un quartier pauvre plutôt que riche pour implanter une industrie polluante car l'opposition des individus les plus aisés sera menée plus efficacement. Ainsi, si l'absence de résistance locale est un élément de la décision, alors il est possible d'affirmer que les intérêts de tous n'ont pas été traités avec l'égalité de considération et respect nécessaire à une décision politiquement juste.

¹⁰³ Voir Hart, cité dans Kaswan *supra* note 100.

¹⁰⁴ Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously* p. 272-273 (1977). Dworkin soutient que le droit au respect et à la considération égale (*equal concern and respect*) est un droit fondamental dont le gouvernement doit garantir la protection.

¹⁰⁵ Dworkin parle de *equal concern and respect*. Voir *id*

¹⁰⁶ Cerrell Associates Inc. 1984, « Political Difficulties Facing Waste to Energy Conversion Plant Siting », Los Angeles, California Waste Management Board, Technical Information Series.

Certains auteurs ont préféré parler de « justice procédurale »¹⁰⁷ mais il semble que le terme de justice politique soit plus approprié.¹⁰⁸ En effet, la prise en compte des intérêts de tous les citoyens à l'occasion du processus politique de prise de décision ne peut se réduire à une simple question de procédure comme le suggère le terme de justice procédurale. Parler de justice politique présente l'avantage d'appréhender les aspects substantiels de la procédure délibérative.¹⁰⁹ Si la question de la localisation des industries polluantes est appréhendée en terme de justice procédurale, alors il sera aisé pour les décideurs politiques d'affirmer qu'ils accordent aux intérêts des diverses couches de la société un traitement juste et égale aux moyens de mécanismes procéduraux assurant une large participation de public. Pourtant, il n'est pas évident que ces mécanismes conduisent réellement à des décisions qui dans leur substance reflètent l'opinion publique.¹¹⁰ Certes les mécanismes tendant à assurer une large participation du public constituent indéniablement une étape importante pour atteindre les objectifs de justice politique, mais ils n'offrent néanmoins aucune garantie permettant d'affirmer que dans sa substance la décision aura été prise sur la base d'un respect et d'une considération égale accordée aux intérêts de tous.

3°) *La relation entre justice distributive et justice politique*

L'étude du lien entre justice distributive et justice politique conduit à se demander si un processus de prise de décision injuste conduit nécessairement à une distribution injuste, et réciproquement, si un processus de décision juste aboutit automatiquement à une distribution juste. Lorsqu'à plusieurs reprises, des décideurs politiques n'accordent pas aux intérêts d'une communauté cette égale considération et respect dont parle Dworkin, alors il est permis de penser qu'au fur et à mesure du temps, elle supportera une distribution inégale des coûts

¹⁰⁷ Voir par exemple, Kenneth A. Manaster, *Environmental Protection and Justice : Readings and Commentary on Environmental Law and Practice* p. 35-37 (2nd. éd. 2000) (utilisant le terme de « justice procédurale » pour décrire les théories discutant la manière dont les intérêts des citoyens sont pris en compte à l'occasion d'une décision politique).

¹⁰⁸ Pour une discussion générale sur le débat entre justice politique et justice procédurale, et notamment les aspects substantiels et procéduraux de justice dans l'élaboration des normes publiques, voir Jean-Marc Ferry « Ethique Reconstructive, Justice Politique et Vulnérabilité Sociale » disponible au <http://users.skynet.be/sky95042/Vulnerabilite.doc>. (visité le 19/07/05).

¹⁰⁹ Kaswan *supra* note 100 p. 1046-1047.

¹¹⁰ *Id.*

environnementaux. En effet, si de manière répétée, les autorités locales autorisent l'implantation d'établissements indésirables comme des décharges, des prisons, et autres dépôts de bus dans certains quartiers parce qu'ils attribuent aux intérêts de ces derniers une valeur moins importante qu'à d'autres, alors ces quartiers supporteront une part disproportionnée d'établissements indésirables. Ainsi, il peut arriver qu'un processus décisionnel injuste conduise à une distribution injuste. Et réciproquement, une distribution injuste peut laisser présumer d'un processus décisionnel injuste. Cependant, il est des hypothèses où une communauté qui n'aurait pas été traitée avec égale considération et respect ne supporterait pas nécessairement pour autant des coûts environnementaux disproportionnés. Par exemple, les autorités locales peuvent autoriser l'implantation d'une industrie polluante dans une zone rurale économiquement pauvre dans le seul souci d'éviter aux résidents les plus aisés les inconvénients d'activités polluantes. Les intérêts de toutes les communautés n'ayant pas été traités avec égale considération et respect, ce processus décisionnel serait donc injuste. Cependant, si aucune LULU n'est implantée dans la zone rurale, alors la décision d'autorisation d'implanter l'industrie polluante, certes injuste, ne conduira pas à une injustice distributive.

Ceci nous mène à la deuxième question : un processus décisionnel juste conduit-il nécessairement à une distribution juste ? A priori, si les décideurs politiques ont accordé aux intérêts de chaque communauté un respect et une considération égale, alors il est permis de penser que chacune d'elle sera forcée d'absorber une part égale de LULUs. Pourtant, dans certains cas, la justice politique n'aboutit pas automatiquement à la justice distributive. Par exemple, les autorités locales, tout en ayant pris en compte les intérêts de chacun avec une même considération et un même respect, peuvent néanmoins sélectionner un site qui compte déjà plusieurs LULUs, ce qui aurait pour effet d'accentuer les inégalités distributives des coûts environnementaux. Les décisions d'implantation d'une LULU reposent sur de nombreuses considérations qui peuvent peser plus lourd que celles permettant de garantir une distribution juste.¹¹¹ Par exemple, l'aptitude d'un terrain à recevoir une LULU peut dépendre de certains facteurs non démographiques tenant davantage à ses propriétés géologiques. D'autre part, la notion même de *distribution injuste* peut varier en fonction de la perception qu'à une communauté donnée des avantages et inconvénients de la présence d'une LULU. Par exemple, certains quartiers pauvres peuvent y voir une source d'emplois. Donc la justice

¹¹¹ Voir Dworkin, *supra* note 104 p. 273 (Dworkin observe que quand bien même les intérêts d'un groupe auraient reçu égale considération et respect, certains facteurs peuvent s'avérer plus importants).

politique, entendu comme le traitement des intérêts de tous avec respect et égale considération, peut signifier inégalités distributives si ces dernières sont désirées. Enfin, les disparités existantes dans la localisation des industries polluantes ne veulent pas nécessairement dire que les communautés noires ont été victimes d'injustices politiques au jour de la décision de localisation. Comme souligné précédemment, les dynamiques de marché peuvent être responsables de ces disparités qui n'existaient pas à la date où la LULU aurait été implantée. La baisse de la valeur foncière des terrains a pu inciter les plus pauvres à venir s'installer à proximité d'une LULU,¹¹² et la présence de cette dernière a pu pousser les plus riches à aller s'établir ailleurs.¹¹³ Pourtant, se demander si un processus décisionnel est juste demeure une question pertinente. Des critères apparemment neutres comme le prix des terrains peuvent être le résultat de discriminations. Par exemple, si le prix du terrain a été le facteur essentiel de la décision, alors il faut se demander pourquoi la valeur des terrains est moins chère dans les quartiers où vivent des minorités. Si les plus vulnérables soutiennent le choix de leur quartier pour accueillir une LULU dans l'espoir de voir des créations d'emplois, alors il faut se demander pourquoi les pauvres et les minorités sont contraints de choisir entre emploi et santé, alors que le reste de la population n'est pas face au même dilemme.¹¹⁴ Quant aux disparités qui seraient survenues après la décision de localisation, il faut se demander pourquoi il est plus facile pour les ménages aisés de s'établir ailleurs. Ainsi, même si les inégalités distributives des coûts environnementaux ne sont pas directement causées par un processus décisionnel injuste, elles reflètent néanmoins des problèmes plus profonds d'injustice politique. C'est pourquoi, la justice dont se réclame le mouvement pour la justice environnementale est également une quête, au sens plus expansif, de justice sociale.

4°) *La justice environnementale comme justice sociale*

¹¹² Voir Vicki Been, « Locally Undesirable Land Uses in Minority Neighborhoods : Disproportionate Siting or Market Dynamics ? », 103 Yale L. J. 1383, 1398 (1994).

¹¹³ *Id.*

¹¹⁴ Voir Kathlyn Gay, *Pollution and the Powerless : The Environmental Justice Movement*, p. 21 (1994) cité dans Alice Kaswan, « Environmental Justice : Bridging the Gap Between Environmental Laws and « Justice » », 47 Am. U. L. Rev. 221, 242 n. 87 (1997) (décrivant ce que l'auteur a appelé « un chantage à l'emploi » qui forcerait les travailleurs issus de minorités ethniques et particulièrement touchés par le chômage à accepter des emplois dans des usines présentant des risques environnementaux et sanitaires avérés).

Le mouvement pour la justice environnementale se réclame de deux formes de justice : la justice distributive et la justice politique. Sous la rubrique « justice sociale », les revendications faites par les tenants de la justice environnementale s'inscrivent dans un cadre plus large qui, au-delà du processus décisionnel ou des effets distributifs, s'intéresse aux diverses forces politiques, économiques et sociales qui influencent la localisation des industries polluantes.¹¹⁵ L'examen de ces divers aspects porte sur la discrimination relative à l'accès au logement, à l'emploi, sur les inégalités de richesse, sur celles que colportent des pratiques de zonage ségrégatives héritées du 18^{ème} siècle, et sur des structures décisionnelles qui explicitement ou pas sont discriminatoires et qui affectent indirectement les décisions de localisation des LULUs. Inscrire le combat pour la justice environnementale dans une quête plus large de justice sociale présente l'avantage de donner toute sa profondeur au problème des inégalités face à la localisation des industries polluantes. Loin d'être uniquement des disparités criantes dans la distribution des LULUs, les injustices environnementales sont également le miroir des inégalités qui frappent nos sociétés.

II. COMMENT L'ATTEINDRE ?

Pour qu'une distribution des coûts environnementaux soit juste, la première manière de concevoir la justice distributive serait que chaque communauté reçoive une part égale d'industries polluantes, ou que ceux qui en sont dispensés compensent ceux qui en accueillent. En dépit du fait que cette conception soit peu réaliste, elle présente en outre un certain nombre d'inconvénients (A). C'est pourquoi, parmi les divers modèles de justice distributive avancés par la doctrine, le plus adéquat propose de s'assurer que les préférences exprimées par les communautés soient satisfaites de manière égale (B). A l'instar de ce modèle de justice, les mécanismes urbanistiques américains de sélection des sites pourraient permettre d'atteindre les objectifs de justice distributive (C).

¹¹⁵ Voir Kaswan, *supra* note 100 p. 1047.

A. justice distributive selon le modèle de distribution égale des LULUs : le cas de la justice compensatoire

Dans une certaine conception de justice distributive, toutes les communautés -de la plus aisée à celle au plus faible revenu- doivent recevoir une part égale d'industries polluantes. Il y aurait donc injustice distributive dès lors qu'une communauté donnée accueille plus de LULUs qu'une autre, ou des LULUs qui présentent des risques plus graves. Ce modèle de justice distributive, entendu comme distribution égale, présente l'inconvénient d'assumer que toute LULU a un coût environnemental objectif qui sera ressenti par tous de la même manière. Or, s'il est établi que les industries polluantes sont distribuées de manière disproportionnelle en fonction des diverses communautés, cela ne veut pas nécessairement dire que cette disproportion soit « injuste ». En effet, une communauté donnée peut percevoir une utilisation x du sol différemment d'une autre communauté, et parfaitement se contenter de telle LULU à risque ou d'un plus grand nombre de LULUs. C'est pourquoi, une conception de justice plus réaliste voudrait que ceux qui n'accueillent pas d'industries polluantes compensent ceux qui en accueillent. Chaque communauté étant égale les unes des autres, ce modèle de justice *compensatoire* procède d'une conception de justice distributive entendue comme distribution égale.¹¹⁶ Sans qu'il soit physiquement nécessaire de distribuer les coûts environnementaux de manière égale, offrir une compensation à ceux qui supportent les risques de vivre à proximité d'une LULU satisferait au modèle de justice distributive. Il s'agirait donc d'une internalisation des externalités environnementales : pratique que connaît le droit de l'environnement depuis plusieurs années.

Les mécanismes compensatoires sont la solution préférée des académiques pour pallier au problème de la localisation « injuste » des industries polluantes. En revanche, les tenants de la justice environnementale s'y opposent farouchement au motif que pour ces derniers « il est immoral de payer les malchanceux qui accepteraient des risques que d'autres peuvent payer pour éviter ».¹¹⁷ Sans revenir sur les objections morales liées aux mécanismes compensatoires, il est d'un point de vue pragmatique difficile d'envisager la validité de tels mécanismes.

¹¹⁶ Voir Kaswan, *supra* note 100 p. 1068.

¹¹⁷ Robert Bullard, *Dumping in the Dixie : Race, Class, and Environmental Quality*, p. 91 (1990).

Parmi les plus grands obstacles auxquels doivent faire face les tenants d'une justice compensatoire, se trouve la difficulté de traduire les risques que pose une LULU en termes monétaires.¹¹⁸ Dans un premier temps, les autorités réglementaires, le pétitionnaire et les personnes potentiellement affectées doivent atteindre un consensus sur la probabilité et les conséquences prévisibles des risques posés par la LULU en question.¹¹⁹ Or, il est très peu probable qu'un tel consensus ne soit jamais atteint et ce pour trois raisons : tout d'abord, la réglementation appliquée à la majorité des LULU les plus dangereuses (par exemple les usines de traitement des déchets radioactifs et celles de production d'uranium) repose sur l'idée que la technologie actuelle prévient tous les risques sanitaires sauf ceux considérés comme *de minimis*.¹²⁰ Donc le pétitionnaire et les autorités réglementaires soutiendront qu'une LULU qui serait en conformité avec ces standards réglementaires ne pose aucun risque sérieux. Par ailleurs, même si les pétitionnaires concèdent qu'un risque sérieux puisse subsister, les évaluations scientifiques ne sont pas toujours à même de définir suffisamment précisément le degré de risque posé par de nombreuses LULUs.¹²¹ Enfin, même si une évaluation scientifique fiable était possible, elle varierait substantiellement en fonction de la perception du risque par le public exposé.¹²²

Quand bien même tous ceux affectés par la proximité d'une LULU seraient parvenus à s'entendre sur les dommages et risques qu'elle pose, les mécanismes compensatoires imposent que ces dommages et risques soient quantifiables en termes monétaires. Les techniques économétriques pour mesurer la valeur monétaire (ou plutôt la désutilité) des risques et des dommages sont principalement de deux types : l'approche indirecte par un marché de substitution (la méthode hédoniste des prix), et celle de l'évaluation contingente

¹¹⁸ Been, *supra* note 59, p. 1042.

¹¹⁹ Mary. R. English, *Siting Low-Level Radioactive Waste Disposal Facilities*, p. 94 (1992) cité dans *Id.*

¹²⁰ L'expression américaine « de minimis risk » est en fait une abréviation d'une locution latine : « de minimis non curat lex », ce qui revient à dire que la loi ne peut pas porter sur des choses qui n'en valent pas la peine. Le risque « de minimis » se définit donc comme le risque « négligeable » ou « tolérable ». A propos du risque *de minimis* et du droit de l'environnement, voir par exemple Christopher J. Daggett et al. « Advancing Environmental Protection Through Risk Assessment », 14 Colum. J. Env'tl. L. 308, 320 (1989).

¹²¹ Robert R. Kuehn, "The Environmental Justice Implications of Quantitative Risk Assessment", 1996 U. Ill. L. Rev. 103, (1996), mettant en garde contre les informations disponibles souvent imparfaites. Mettant en garde également contre le fait que les évaluations quantitatives du risque ne prennent pas en compte les expositions cumulatives et multiples à plusieurs risques autres que celui faisant l'objet de la dite évaluation. A titre d'exemple, l'auteur cite un rapport du California Comparative Risk Project affirmant que « the use of conventional quantitative risk assessment methods and unidimensional measures of risk do not enable decisionmakers to recognize the disproportionate risk burdens borne by certain communities ».

¹²² Baruch Fischhoff et al., « How Safe is Safe Enough? A Psychometric Study of Attitudes Towards Technological Risks and Benefits », 9 Pol'y Sci. 127 (1978).

par un système de sondage visant à faire exprimer des préférences.¹²³ Mais aucune de ces techniques ne semblent satisfaisante, surtout lorsque l'on est en présence d'industries susceptibles de poser des risques pendant plusieurs siècles.¹²⁴

Une méthode alternative pour évaluer le risque subi par une communauté accueillant une LULU s'appuierait sur une compensation que des ménages plus aisés, et épargnés par la présence d'une telle industrie, seraient prêts à payer pour éviter son implantation dans leur quartier.¹²⁵ Cependant, à moins que la possibilité d'être sélectionnés pour accueillir l'industrie ne soit crédible, les habitants des quartiers aisés auront tendance à sous-évaluer leur refus d'accueillir une LULU.¹²⁶

Les mécanismes compensatoires posent également d'autres problèmes. Qui doit recevoir ces compensations ? Les locataires ? Les propriétaires ? Le quartier ? Ou une combinaison des trois ? Les locataires affirment que ce sont eux qui supportent les risques et les dommages les plus immédiats. Les propriétaires, en revanche, maintiennent que ce sont eux qui absorbent, tout ou partie des dommages subis par les locataires sous la forme d'une diminution du prix de location. En outre, si la compensation revenait aux locataires, il faudrait également considérer les droits des futurs locataires qui eux aussi subiraient incontestablement une partie des risques. Enfin, si les locataires étaient les destinataires des compensations, il faudrait aussi prendre en compte le fait que certains d'entre eux bénéficient de la présence de l'industrie polluante (en ayant obtenu un emploi par exemple), ce qui impliquerait que l'on puisse évaluer ces bénéfices par rapport aux coûts supportés. Le quartier pourrait lui aussi être destinataire des compensations, mais là, il serait délicat de définir le quartier effectivement affecté, ainsi que de savoir comment utiliser ces compensations monétaires.

¹²³ Voir Maureen L. Cropper & Wallace E. Oates, *Environmental Economics : A Survey*, 30 J. Econ. Lit. 675, 703-721 (1992). Voir généralement, Desaigues et Bonnieux, *Economie et Politique de l'Environnement*, Précis DALLOZ, Série sciences économiques, (1998).

¹²⁴ Maureen, *supra* note 123, p. 725-727.

¹²⁵ La méthode est différente de celle explicitée précédemment car la somme qu'une communauté serait prête à payer pour éviter d'accueillir une LULU est bien souvent inférieure à celle qu'elle accepterait en compensation du fait qu'elle l'accueille. C'est ce qu'on appelle en anglais la disparité « offer/ask ».

¹²⁶ Howard Kunreuther et al., « A Compensation Mechanism for Siting Noxious Facilities : Theory and Experimental Design », 14 J. Envtl Econ. & Mgmt. 371, 373 (1987). L'auteur souligne que la difficulté d'éviter que les ménages les plus aisés n'adoptent un comportement stratégique est comparable à celle de forcer les gens soumis à l'impôt de révéler leurs vraies préférences pour tel ou tel bien public.

Enfin, les mécanismes compensatoires peuvent parfois apparaître peu efficaces. Imaginons par exemple qu'un quartier présente les caractéristiques idéales (les données géologiques de son emplacement) pour recevoir une décharge de produits toxiques. Imaginons d'autre part qu'il est estimé que cette décharge causera \$ 100, 000 de dommages au voisin immédiat de l'installation s'il ne change rien de son comportement. En revanche, aucun dommage ne sera ressenti s'il prend quelques mesures de précaution dont le montant est estimé à \$ 1000. A moins qu'elle ne soit limitée à \$ 1000, la compensation pour les risques et dommages subis sera socialement inefficace car elle n'incitera pas cet habitant à réduire les coûts (inutiles).¹²⁷ Bien sûr, on peut s'attendre à ce que l'exploitant de l'installation négocie à la baisse le montant des compensations afin d'encourager le voisin à prendre les mesures de précautions, mais cette solution pose d'autres difficultés et crée d'autres coûts de transaction.¹²⁸ Quoiqu'il en soit, tout effort futur pour développer des réglementations visant à atteindre les objectifs de justice distributive via le modèle de distribution égale sera confronté à la question de savoir dans quelle mesure les mécanismes de justice compensatoire sont un outil approprié.

B. justice distributive selon le modèle des préférences exprimées par les communautés

Selon ce modèle, le baromètre de référence pour déterminer si une distribution est juste n'est pas de distribuer les LULUs de manière égale, mais de s'assurer que les préférences exprimées par les communautés sont satisfaites de manière égale. Ainsi, selon ce modèle, même si certaines communautés accueillent un nombre plus élevé de LULUs que d'autres, cette disparité sera juste pourvu, qu'elle soit l'écho des diverses préférences exprimées par ces dernières. Ce modèle permet de répondre aux critiques fréquemment avancées selon lesquelles le mouvement pour la justice environnementale s'accompagne d'un absolutisme théorique qui tend à homogénéiser les diverses perceptions culturelles et ethniques du risque.¹²⁹ Ainsi, en prenant en compte les préférences exprimées par les

¹²⁷ Coase, « The Problem of Social Cost », *Journal of Law and Economics*, 3, p. 31-34 (1960).

¹²⁸ *Been supra* note 59, p. 1046.

¹²⁹ Voir par exemple, Eric K. Yamamoto & Jen-L W. Lyman, « Racializing Environmental Justice », *72 U. Colo. L. Rev.* 311 (2001).

communautés pressenties, ce modèle incarne une justice distributive qui se veut le miroir d'une société pluriethnique.

La pensée économique néoclassique a fortement inspiré le modèle des préférences exprimées par les communautés. En effet, elle repose sur l'idée selon laquelle tout au long de sa vie chaque individu procède à des calculs coûts-avantages qui s'opèrent non seulement sous la contrainte des coûts matériels, mais aussi et surtout sous l'influence de données sociologiques propres à chacun.¹³⁰ Ainsi, l'individu exprime des préférences à l'égard de tous les aspects essentiels de sa vie, et agit rationnellement pour les satisfaire.¹³¹ C'est par le biais du marché qu'il réalise ces choix. Dans l'approche néoclassique, la capacité d'un individu à satisfaire ses préférences par le biais du marché est essentielle pour lui permettre de maximiser son propre bien-être (« utilité » en termes économiques), condition elle-même *sine qua non* pour maximiser le bien-être social.¹³² Or il existerait bien un marché qui distribue les utilisations du sol et/ou les habitants en fonction de leurs préférences.¹³³ Pourtant, si certains peuvent penser que le libre marché est le mécanisme idéal pour atteindre les objectifs d'une distribution juste, il est néanmoins inapplicable aux hypothèses de localisation d'industries polluantes. Le processus de sélection des sites est un marché encombré dans lequel les résidents ne peuvent librement satisfaire leurs préférences en termes d'utilisation du sol. Il existe malheureusement plus de LULUs que de personnes prêtes à en accueillir. Si le marché est biaisé, alors comment s'assurer que les préférences d'une communauté ont bien été satisfaites ? A l'évidence, il serait peu réaliste d'exiger un niveau de satisfaction de 100% pour qu'une décision d'implantation d'une industrie polluante soit réputée juste. Ainsi, et alors même qu'il est nécessaire qu'un certain niveau de préférences soit satisfait pour que la décision soit conforme aux principes de justice distributive, la principale difficulté est de s'assurer que le ratio entre satisfaction et mécontentement soit équivalent. Ainsi, si les préférences de certaines communautés sont mieux satisfaites que d'autres, alors il n'y aurait pas justice distributive selon le modèle des préférences exprimées par les communautés.

¹³⁰ Voir par exemple, Boudon, La Documentation Française, Revues et Collections, Problèmes économiques, Théories économiques, disponible au <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/revues-collections/problemes-economiques/theories/educationformation.shtml> (visité le 25/07/05).

¹³¹ Robin L. West, « Taking Preferences Seriously », 64 Tul. L. Rev. 659, 666 (1990).

¹³² *Id.* p. 660-661 (observant que pour les économistes néoclassiques les plus conservateurs la satisfaction des préférences individuelles est une « source de valeur » (*source of value*) dans une société).

¹³³ Voir des auteurs comme Lynn E. Blais dans : Lynn E. Blais, « Environmental Racism Reconsidered », 75 N.C. L. Rev. 75, p. 94-108 (1996).

Comme avec le modèle de distribution égale, mesurer si une décision est juste selon le modèle des préférences exprimées par les communautés présente un formidable défi. Les préférences sont le fruit d'un contexte social, et si ce contexte est injuste, alors les préférences exprimées ne pourront être un fondement légitime valable d'une décision de localisation. Les préférences d'une communauté, et plus particulièrement sa capacité à évaluer les inconvénients et les avantages d'une LULU, procèdent largement de facteurs tels que l'information véhiculée, sa capacité à la comprendre, son niveau de revenu ou son origine ethnique.¹³⁴ Ceci nous amène à nous demander si en acceptant l'implantation d'une LULU à risque dans son quartier, une communauté a pu réellement exprimer un consentement libre et éclairé.

Pour comprendre le lien entre le modèle de préférences exprimées par les communautés et le principe du consentement libre et éclairé, il est utile de rappeler les développements outre-atlantique qui ont conduit à faire émerger un réel droit à un consentement libre et éclairer dès lors que les pouvoirs publics soumettent des individus à un risque. Le concept de consentement libre et éclairé commença à recevoir une analyse éthique dans les années 70 lorsque « l'éthique biomédicale » s'empara de la question éthique du consentement en matière d'essais cliniques.¹³⁵ Depuis vingt ans, le respect de la dignité et de l'autonomie de la personne a permis de justifier l'émergence d'un droit à un consentement libre et éclairé lorsqu'un individu participe à une expérimentation.¹³⁶ Ainsi, la quasi-totalité des codes éthiques et déontologiques s'adressant aux médecins, aux juristes ou à d'autres professionnels imposent à ces derniers d'obtenir le consentement libre et éclairé de leurs employés, patients et autres sujets avant de les exposer à un risque.¹³⁷ Il existe aujourd'hui un consensus parmi le corps médical pour que certaines conditions soient remplies afin de garantir que le consentement ait été libre et éclairé.¹³⁸ Ceux qui imposent le risque doivent divulguer toutes informations disponibles relatives à la menace qu'il pose, les victimes potentielles doivent être à même de l'évaluer, elles doivent comprendre le danger, et

¹³⁴ Cette question a déjà été soulevée à l'occasion de l'analyse sur les mécanismes compensatoires qui observait que la perception du risque et les coûts et bénéfices de la proximité d'une LULU étaient fonction du public exposé.

¹³⁵ L'éthique biomédicale est une matière interdisciplinaire qui tente de porter des jugements moraux sur les applications des avancées de la médecine et de la biologie. Voir généralement, Doucet, Hubert. *Au pays de la bioéthique : l'éthique biomédicale aux États-Unis*. Labor et Fides, Coll. Le champ éthique, (1996).

¹³⁶ T.L. Beauchamps et J.F. Childress, *Principles of Biomedical Ethics*, p. 74-78, 4^{ème} ed. (New York : Oxford University Press, 1994).

¹³⁷ Voir Frechette, *supra* note 45, p. 77.

¹³⁸ Beauchamps et Childress, *supra* note 136. Voir également, R.R. Faden et T.L. Beauchamps, *A History and Theory of Informed Consent*, p. 86-93 (New York University Press).

l'accepter volontairement.¹³⁹ La *divulgation* suppose que les professionnels communiquent aux victimes potentiels et aux pouvoirs publics toutes informations relatives aux risques. La *compétence* des victimes potentielles suppose que ces dernières aient la capacité et l'autonomie suffisante pour autoriser la commission de certains actes sur la base de motifs rationnels. La *compréhension* suppose que les professionnels puissent aider les sujets à dépasser certains facteurs, comme l'irrationalité, l'imaturité ou une information déformée, et qui sont tous de nature à limiter leur compréhension d'une situation à laquelle ils ont le droit de (ne pas) consentir. Enfin, la *volonté d'accepter* suppose que les sujets ne subissent ni manipulation, ni coercition.¹⁴⁰ Il existe certains cas particuliers où, a priori, ceux qui imposent le risque ne peuvent satisfaire aux conditions du consentement libre et éclairé. On pense par exemple aux risques imposés aux prisonniers. Parce qu'il est permis de penser que les prisonniers espèreront une remise de peine en échange de leur coopération, le contexte coercitif caractéristique de l'état carcéral empêche de satisfaire à la condition d'un risque *volontairement* accepté.¹⁴¹ De même, il n'est pas certain que les exigences de compréhension et de compétence puissent être satisfaites lorsqu'une jeune fille de 14 ans accepte de se soumettre à un essai clinique pour tenter de sauver la vie de sa mère.¹⁴² C'est pourquoi, dans le contexte de la localisation des industries polluantes, une économie déprimée, un taux de chômage élevé et un faible niveau d'éducation constituent des conditions qui, a priori, ne permettront pas de satisfaire aux exigences d'un consentement libre et éclairé. Ceci explique pourquoi en adoptant les principes de justice environnementale, les participants au National People of Color Environmental Leadership Summit de 1992 à Washington D.C, indiquèrent que « l'application stricte des conditions d'un consentement libre et éclairé sont nécessaires pour atteindre les objectifs de justice environnementale ».¹⁴³

C. Les mécanismes urbanistiques de sélection des sites permettent-il d'atteindre les objectifs de justice distributive selon le modèle des préférences exprimées par les communautés ?

¹³⁹ *Id.*

¹⁴⁰ *Id.*

¹⁴¹ *Id.* p. 110-215

¹⁴² Susan E. Zinner, « The Elusive Goal of Informed Consent by Adolescents », dans *Theory and Medicine* 16, no. 4 (Décembre 1995) : 323-331 cité dans Frechette *supra* note 45 p. 78 n. 36.

¹⁴³ David E. Newton, *Environmental Justice* (Oxford, England : ABC-CLIO, 1996), p. 75-76 cité dans *Id.* p. 78 n.40.

Toute décision de localisation d'une LULU est l'expression d'une politique d'aménagement du territoire. Les principales décisions sont prises lorsque les villes et les comtés élaborent leurs règles de planification urbaine et leurs réglementations de zonage.¹⁴⁴ Bien que ce processus de planification soulève davantage des questions de justice politique, cette partie s'intéressera plus spécifiquement aux résultats de ce processus, c'est-à-dire s'il permet de garantir une distribution des sites qui satisfait de manière égale aux préférences exprimées par les communautés.

1°) Les règlements de zonage

Un règlement de zonage (*zoning ordinance*) établit l'utilisation permise de chaque zone et les normes applicables à ces dernières. Le zonage a toujours eu pour principal objet de séparer les utilisations du sol incompatibles, et notamment, de séparer les utilisations industrielles réputées nocives des zones résidentielles.¹⁴⁵ La plupart des règlements de zonage placent les industries dans des districts (*zoning districts*) séparés.¹⁴⁶ Ainsi, il n'est pas surprenant que de nombreuses industries soient concentrées dans une même zone au lieu d'être dispersées également sur le territoire d'une commune. En théorie du moins, une distribution inégale des LULUs est conforme à un bon zonage. Une distribution inégale est-elle pour autant juste ? Si les aménagements industriels sont systématiquement séparés des zones résidentielles, il n'y a, a priori, pas d'injustices distributives. Toutefois, il est établi que de nombreuses industries, et autres types de LULUs, sont implantés dans ou à proximité de zones résidentielles dans lesquelles vive une majorité de pauvres et de personnes de couleur.¹⁴⁷ A ce stade, la question est donc de savoir si ces disparités sont le résultat de réglementations de zonage qui ont placé ces industries dans des communautés qui les désiraient. Ou si, tout au moins, ces réglementations ont satisfait de manière égale aux préférences des communautés pour des aménagements industriels et autres types de LULUs.

¹⁴⁴ Voir, Peter W. Salsich, Jr. & Timothy J. Tryniecki, *Land Use Regulation: A Legal Analysis And Practical Application of Land Use Law* p. 138 (1998) cité dans Kaswan, *supra* note 100 p. 1106.

¹⁴⁵ Eric Damian Kelly, *Zoning, in The Practice of Local Government Planning* p. 251 à 270 (Frank. S. So & Judith Getzels eds., 2d éd. 1988).

¹⁴⁶ En terme de zonage, district signifie un découpage de zones.

¹⁴⁷ Voir *supra* chapitre préliminaire, I. B.

Dans l'affirmative, il sera permis de conclure qu'il y a justice distributive selon le modèle des préférences exprimées par les communautés.

En théorie, une communauté pourra exprimer ses préférences pour telle ou telle utilisation du sol par le processus politique lié à l'adoption ou la modification des règlements de zonage. Si un quartier n'est pas désireux d'accueillir des aménagements industriels, alors ses élus pourront exprimer cette préférence dans le règlement de zonage. Etant donné que les élus locaux sont la voix de leur électorat, les règlements de zonage et plus largement les règles de planification urbaine sont la traduction des préférences des résidents, et de ce fait satisfont aux dictats du modèle des préférences exprimées par les communautés. Toutefois, en réalité, il est rare que les règlements de zonage et les règles de planification urbaine reflètent les préférences des résidents. Le zonage est hautement politique, et possiblement la plus politique des fonctions locales.¹⁴⁸ Il sera plus facile pour les quartiers aisés de voir leurs préférences satisfaites que pour les quartiers pauvres car les élus locaux dépendent de leurs donations pour financer leurs campagnes en vue de leur réélection.¹⁴⁹ D'autre part, et malgré les améliorations apportées par le Voting Rights Act de 1965, il y a toujours une relation étroite entre la race et le pouvoir politique. Au milieu des années 1990, moins d'un et demi pourcent d'africains américains occupaient des fonctions d'élus, alors que les Etats-Unis en comptent quelques 12,2 %.¹⁵⁰ En somme, les minorités et les pauvres ne peuvent exercer pleinement leur droit de vote ni participer effectivement aux décisions qui ont trait au zonage et à la planification urbaine, réduisant ainsi la probabilité que leurs préférences soient satisfaites de manière égale.

Par ailleurs, l'existence de certaines lois étatiques qui permettent de déroger aux règles locales de zonage réduisent leur aptitude à satisfaire aux préférences des communautés. Ces dispositions législatives sont particulièrement fréquentes en matière d'implantation de prisons,¹⁵¹ d'usines de stockage et de traitement de déchets dangereux¹⁵² et d'industries de

¹⁴⁸ Salsich *supra* note 144 p. 138.

¹⁴⁹ Melvyn R. Durchslag, « Village of Euclid v. Ambler Realty Co., Seventy-Five Years Later: This Is Not Your Father's Zoning Ordinance », 51 CASE W. RES. L. REV. 645 (2001), cité dans Edward H. Ziegler, « Etats-Unis : Etalement Urbain, Zonage et Croissance Intelligente (*Smart Growth*) » p. 150 n.29, DAUH 2005 (L'auteur observant qu' « Aujourd'hui, les règlements de zonage (...) reflètent la volonté de ceux qui dominent le processus politique, c'est-à-dire les propriétaires fonciers »).

¹⁵⁰ Kaswan, *supra* note 100 p. 1109.

¹⁵¹ Par exemple en Floride, l'état peut déroger à une décision locale de localisation d'une prison. Nat'l Inst. of Corr., U.S. Dep't of Justice, Issues in Siting Correctional Facilities 17 (1992)cité dans *Id.*

¹⁵² Frank P. Grad, *Treatise on Environmental Law* §9.10[3][b] cité dans *Id.*

production d'électricité.¹⁵³ Quand bien même certaines de ces dispositions peuvent faire référence à l'approbation des communautés concernées,¹⁵⁴ de manière générale, leur but est de réduire le rôle que jouent les préférences des communautés. Toutefois, bien qu'elles agissent comme une atténuation au modèle des préférences, la mise en œuvre de ces dispositions dérogatoires s'opère, a priori, de manière égale, c'est-à-dire que ces dernières sont susceptibles d'affecter toutes les communautés également.

Pour qu'une réglementation de zonage satisfasse aux préférences des communautés, encore faut-il qu'elle puisse s'adapter aux changements de préférences. Or cette aptitude se trouve limitée de plusieurs manières. Dans l'hypothèse où une municipalité désirerait changer le type d'utilisations du sol permises dans une zone pour n'autoriser que des utilisations moins intensives, elle sera confrontée à l'opposition des propriétaires et exploitants d'usines industrielles déjà implantées qui ont des intérêts politiques et juridiques très puissants.¹⁵⁵ En droit de l'urbanisme américain, la doctrine de l'usage non conforme (*non conforming use doctrine*) énonce que les utilisations du sol qui seraient devenues incompatibles avec les nouvelles dispositions d'un règlement de zonage resteront néanmoins soumises à l'ancien régime pourvu que les installations en question ne subissent pas de modifications substantielles et que l'utilisation ancienne ne soit pas interrompue.¹⁵⁶ S'il peut sembler légitime qu'un propriétaire ou qu'un exploitant d'une installation puisse poursuivre l'utilisation d'un terrain légalement autorisée, cette doctrine se pose néanmoins comme une atténuation à l'aptitude des réglementations locales d'urbanisme à répondre aux changements dans les préférences d'une communauté. D'autre part, alors qu'en évaluant la légalité d'une modification du zonage certains tribunaux accordent aux gouvernements locaux qui en ont l'initiative « deference »,¹⁵⁷ d'autres n'autorisent de telles modifications que si certaines

¹⁵³Michael B. Gerrard, « Whose Backyard, Whose Risk: Fear and Fairness in Toxic and Nuclear Waste Siting » p. 47-49, cité dans *Id.*

¹⁵⁴ Par exemple, la Commission Californienne pour l'Energie (California Energy Commission), tout en ayant le pouvoir d'écarter les dispositions d'un règlement de zonage, encourage les pétitionnaires à tenter d'obtenir l'assentiment de la communauté concernée : Cal. Energy Comm'n, Energy Facility Licensing Process: Developers Guide of Practices and Procedures p. 10 (2000) (Staff Report/Draft).

¹⁵⁵ Craig Anthony Arnold, « Planning Milagros: Environmental Justice and Land Use Regulation », 76 Denv. U. L. Rev. 1, 130-138 (1998).

¹⁵⁶ Voir généralement, Daniel R. Mandelker, *Land Use Law* §5.69 p. 196 (4th éd. 1997).

¹⁵⁷ « Deference », que l'on pourrait traduire par « respect de son expertise » ou encore « marge de manœuvre », signifie que le juge reconnaît que le pouvoir législatif (à l'échelle des états fédérés comme de l'Etat fédéral) en promulguant une loi a désiré laisser à l'autorité en charge de sa mise en œuvre la liberté nécessaire pour prendre les mesures d'application qu'elle jugerait les mieux adaptées. L'équivalent français le plus proche serait le pouvoir discrétionnaire dont dispose une personne de droit public que le juge français se refuse de contrôler. Pour une étude approfondie de la notion de « deference » en droit américain, voir Percival et al, « Judicial

conditions sont remplies, souvent au détriment des préférences de la communauté. Par exemple, dans certains états, les modifications du règlement de zonage ne sont permises que si la municipalité démontre « qu'il y a eu un changement substantiel dans les caractéristiques d'un quartier ou une erreur affectant le règlement existant ». ¹⁵⁸ De même, s'il apparaît que la modification du plan de zonage a pour effet d'affecter un petit nombre d'usines, cette dernière sera déclarée illégale en vertu de l'interdiction des zonages ponctuels ou parcellaires (*spot zoning*). ¹⁵⁹ Enfin, lorsqu'il résulte d'une modification du règlement de zonage une diminution substantielle de la valeur foncière d'un terrain, cette dernière sera déclarée illégale en tant que constitutive d'une « expropriation réglementaire » (*regulatory taking*) ¹⁶⁰ ou d'un « pouvoir de police irraisonnable » (*unreasonable exercise of police power*). ¹⁶¹

2°) Les forces politiques affectant une décision de localisation

Les forces politiques ne jouent pas seulement un rôle dans l'élaboration des règlements de zonage, mais également dans chaque décision individuelle d'implantation d'une LULU. De manière générale, les utilisations autorisées dans les différents districts se divisent en deux catégories : les utilisations permises de plein droit (*permitted uses*) et celles conditionnelles (*conditional uses*). Les utilisations permises de plein droit n'impliquent aucun pouvoir discrétionnaire de la part des autorités qui délivrent l'autorisation. ¹⁶² Par exemple, pour construire une maison individuelle unifamiliale dans un district classé en zone résidentielle, les autorités n'ayant qu'une compétence liée, elles seront contraintes de délivrer le permis. En revanche, les utilisations conditionnelles, bien que réputées permises, ne sont pas pour autant de plein droit. Elles imposent aux autorités en charge de les délivrer d'apprécier si l'utilisation est acceptable en fonction du site pressenti, mais également de

Review and the Regulatory Process" dans *Environmental Regulation, Laws, Science and Policy*, 183, 5., (2000, 3rd éd.), voir notamment, *Chevron USA v. Natural Resources Defense Council*, 467 U.S 837 (1984).

¹⁵⁸ Voir Arnold, *supra* note 155 p. 111.

¹⁵⁹ *Id.* p. 111-112.

¹⁶⁰ Par exemple dans l'arrêt de principe *Lucas v. South Carolina Coastal Council*, 505 U.S. 1003, 10118-19 (1992) la Cour Suprême des Etats-Unis a estimé que les restrictions aux aménagements et à l'utilisation des sols fondées sur l'environnement allaient dans le sens de l'intérêt général, mais que néanmoins ces restrictions seraient constitutives d'une « expropriation réglementaire » si leur application revenait à priver un propriétaire de l'utilisation économiquement viable de son bien.

¹⁶¹ Voir Salsich, *supra* note 144, p. 200.

¹⁶² Mandelker, *supra* note 156, §6.39, p. 249.

s'assurer que certaines conditions sont bien remplies.¹⁶³ Pour autant, même dans les cas où les autorités sont tenues de délivrer le permis, (ce qui laisse à penser qu'elles n'auraient alors qu'un faible pouvoir discrétionnaire) la généralité de certaines conditions comme par exemple si l'utilisation conditionnelle est « compatible » avec « le voisinage » laisse une place significative au jugement discrétionnaire.¹⁶⁴ D'autre part, certaines dérogations (*variances*) au règlement de zonage sont permises lorsque les dispositions en vigueur posent certaines difficultés pratiques.¹⁶⁵ Ces *variances* permettent par exemple des dérogations à la hauteur des constructions, aux volumes ou aux distances d'espacement entre les constructions.¹⁶⁶ Si l'utilisation envisagée est incompatible avec le règlement de zonage, alors ce dernier devra être amendé. Comme il a été relevé : « dans aucun autre domaine du droit administratif américain, les demandes visant à amender la réglementation ne sont si nombreuses... ».¹⁶⁷ Ainsi, la mise en œuvre de ces dérogations implique l'intervention de forces politiques qui devront savoir jouer avec les préférences des communautés. Pourtant en théorie, ce sont les agences locales (*local agencies*) et non pas les élus qui accordent ces autorisations. Or, les membres de ces agences ne sont pas élus et n'ont donc pas a priori de compte à rendre aux habitants.¹⁶⁸

Les tribunaux ont souvent limité le rôle des préférences des communautés lorsqu'une décision de localisation affectait un pétitionnaire privé. En effet, les autorités locales qui délivrent un permis conditionnel, une *variance*, ou acceptent une modification au règlement de zonage en vigueur ne peuvent fonder leur décision sur la simple acceptation ou le simple refus des communautés avoisinantes. Comme l'a rappelé une cour d'appel pour l'état de l'Utah, « la clameur du public n'est pas une base juridique adéquate pour fonder une décision de localisation ». ¹⁶⁹ Toutefois, les autorités locales peuvent prendre en compte l'opinion d'une communauté lorsqu'elle soulève des inquiétudes légitimes (*legitimate state concerns*) qui pourraient justifier un refus d'autorisation. Sont considérées comme légitimes, les préférences de communautés qui reposeraient sur des considérations d'intérêt général telles que

¹⁶³ *Id.* §6.54, p. 264.

¹⁶⁴ *Id.* §6.57, p. 267

¹⁶⁵ *Id.* §6.41, p. 250

¹⁶⁶ *Id.* §6.42, p. 251

¹⁶⁷ Eric Damian Kelly, *Zoning, in The Practice of Local Government Planning* p. 258 (Frank. S. So & Judith Getzels eds., 2d ed. 1988) cité dans Kaswan, *supra* note 100 p. 1119.

¹⁶⁸ Kaswan, *supra* note 100 p. 1109.

¹⁶⁹ Davis County, 756 P.2d p. 712.

l'augmentation du trafic automobile, la criminalité, le bruit ou l'insécurité.¹⁷⁰ Il n'en reste que certains tribunaux rendent les conditions constitutives de « l'inquiétude légitime » difficiles à remplir. Par exemple, certains tribunaux refusent de considérer l'opinion des habitants et s'en remettent à des avis d'experts qui viendraient ou non corroborer les préférences des communautés.¹⁷¹ Ainsi, les préférences des communautés ne sont pas, en elles-mêmes, une condition de délivrance d'une autorisation individuelle, mais peuvent parfois être un motif de refus lorsqu'elles soulèvent des préoccupations liées à l'intérêt général. La question est désormais de savoir si toutes les communautés peuvent efficacement faire valoir leurs préférences en matière de délivrance d'autorisation individuelle. Or, cette question soulève les mêmes interrogations que celles portées à l'égard du processus d'adoption et de modification du règlement de zonage. Comme souligné précédemment, et à l'instar du zonage, il sera plus facile pour les quartiers aisés de voir leurs préférences satisfaites que pour les quartiers pauvres car les élus locaux dépendent de leurs donations pour financer leurs campagnes en vue de leur réélection.¹⁷²

¹⁷⁰Harlen Assocs. v. Inc. Vill. of Mineola, 273 F.3d 494, 500-01 (2d Cir. 2001) (pour le trafic et la sécurité), City of Lowell v. M & N Mobile Home Park, Inc. 916 S.W.2d 95, 101 (Ark. 1996) (affirmant que les préoccupations des habitants relatives au bruit, à l'augmentation du trafic, à la diminution de la valeur foncière, en faisaient un fondement rationnel qui justifiait le refus d'autorisation d'implantation de mobile homes), Corn v. City of Lauderdale Lakes, 997 F.2d 1369, 1387 (11th Cir. 1993) (affirmant que lorsque les préoccupations des habitants étaient fondées sur des faits, et soulevaient des questions relatives à l'intérêts général (*general welfare*), elles pouvaient justifier un refus d'autorisation).

¹⁷¹Chanhassen Estates Residents Assoc. v. City of Chanhassen, 342 N.W.2d 335, 340 (Minn. 1984) (considérant comme non fondée la décision de refus d'autorisation d'implantation d'un Mac Donald au motif qu'aucun témoignage de personne spécialisée dans l'étude des dangers liés à l'augmentation du trafic automobile ne soutenait cette décision). Voir dans le même sens : Retail Prop. Trust v. Bd. of Zoning Appeals of Town of Hempstead, 722 N.Y.S.2d 244, 246 (N.Y. App. Div. 2001), 774 N.E.2d 727 (N.Y. 2002), remanded to 753 N.Y.S.2d 527 (N.Y. App. Div. 2003); Wadsworth, 2000 UT App at P18-19, 999 P.2d.

¹⁷²Voir *infra* I. C. 1°).

CHAPITRE DEUXIEME

LES APPROCHES LEGISLATIVES ET JURISPRUDENTIELLES POUR REMEDIER AU PROCESSUS DE SELECTION DISCRIMINATOIRE D'UN SITE ACCUEILLANT UNE INDUSTRIE POLLUANTE

L'arsenal juridique permettant de combattre les injustices environnementales ne procède ni d'une loi en particulier, ni d'un domaine juridique propre. Les victimes de ces injustices étant principalement issues de populations minoritaires, les lois sur les droits civiques qui combattent expressément toute forme de discrimination sont apparues comme une arme juridique de premier choix (I). Dans tous les cas, le dommage provient d'une source de pollution ou d'un risque sanitaire lié à une exposition disproportionnée. Par conséquent, les législations environnementales ont un rôle naturel à jouer dans le combat contre les injustices environnementales (II). Par ailleurs, les moyens traditionnels de *common law* offrent également une alternative prometteuse. Le droit américain des nuisances connaît des actions permettant de remédier à des troubles de voisinage prospectifs (*anticipatory nuisances*). Ainsi, les personnes déjà lourdement affectées par la présence de LULUs peuvent demander au juge le prononcé d'injonctions afin d'empêcher la construction d'une usine ou d'enjoindre son exploitant ou son propriétaire d'installer certains procédés visant à réduire les nuisances futures et ce avant même que l'installation n'ait débuté ses activités (III).

I. LUTTER CONTRE LES INJUSTICES ENVIRONNEMENTALES SUR LE FONDEMENT DES LOIS SUR LES DROITS CIVIQUES

Les mécanismes légaux qui mettent en œuvre les objectifs de justice distributive dans le contexte environnemental empruntent à des matières aussi diverses que les lois sur les droits civiques, les lois environnementales, certains principes constitutionnels ou le droit relatif à la protection des droits de l'homme.¹⁷³ Ces diverses législations, dont certaines sont d'origine fédérale, d'autres étatique, sont soit inspirées par des principes d'égalité selon lesquels tout bénéficiaire de subventions provenant du gouvernement fédéral ne doit pas discriminer en fonction de la race ; soit par des principes relatifs à la protection de l'environnement et de la santé. Toutefois, l'application des législations environnementales pour combattre les injustices environnementales se heurte à de nombreuses barrières. Par nature, les législations environnementales se caractérisent par une démarche « risque » (*risk-oriented*) dans le sens où elles valident les décisions de délivrance de permis lorsque les émissions projetées ne dépassent pas les seuils réglementaires autorisés.¹⁷⁴ Ainsi, et même s'il est établi que la santé d'une communauté sera affectée (cumulativement ou disproportionnellement) par des émissions en dessous du seuil autorisé, il n'en restera pas moins difficile de gagner un procès sur la base des réglementations environnementales. Et quand bien même il serait possible d'obtenir l'annulation d'une autorisation d'exploiter une installation sur la base du risque qu'elle pose en dessous des seuils autorisés, la preuve d'un tel risque nécessite le recours à des experts ce qui pourra s'avérer très coûteux pour une communauté disposant de faibles revenus. Les lois sur les droits civiques qui interdisent expressément toute forme de discrimination constituent un outil important pour combattre les inégalités de traitement dont sont victimes les minorités ethniques américaines et les communautés à faible revenu. En dépit du principe constitutionnel consacré en 1866 par le 14^{ème} Amendement à la Constitution qui reconnaît à tous « l'égal protection de la loi » (*equal*

¹⁷³ Voir par exemple l'étude de Neil Popovic qui propose d'utiliser les diverses conventions internationales de protection des droits de l'homme pour guider le *judicial review*, Neil A. F. Popovic, "Pursuing Environmental Justice with International Human Rights Law and State Constitutions," 15 Stan. Env'tl. L.J. 338 (1996). Le modèle américain de *judicial review* tire son origine de l'affaire Marbury/Cour suprême des USA en 1803. Aux Etats-Unis, les questions relevant du droit constitutionnel sont jugées par tous les tribunaux à compétence générale (justice constitutionnelle décentralisée ou diffuse) selon une procédure tout à fait ordinaire (*incidenter*). En règle générale, les décisions ont un effet seulement *inter partes*.

¹⁷⁴ Amanda C.L. Vig, "Using Title VI To Salvage Civil Rights From Waste: Chester Residents Concerned for Quality Living v. Seif", 67 U. Cin. L. Rev. 907 (1999).

protection clause),¹⁷⁵ c'est sur le fondement du Titre VI de la loi de 1964 sur les droits civiques qu'une majorité d'actions pour lutter contre les injustices environnementales ont été intentées. Pourtant, tant sur le terrain des plaintes administratives (A) que sur celui du contentieux privé devant les tribunaux judiciaires (B), les demandeurs fondant leurs actions sur le Titre VI n'ont pas trouvé en ce dispositif légal un moyen efficace pour faire valoir leurs prétentions.

A. Le Titre VI § 602 de la loi sur les droits civiques : les plaintes administratives devant l'*Office of Civil Rights* de l'Agence de Protection de l'Environnement (EPA).

1°) La procédure de plainte administrative

Promulgué en 1964, le Titre VI de la loi sur les droits civiques a été interprété par la Cour Suprême comme conférant aux agences fédérales le pouvoir d'adopter des réglementations interdisant aux bénéficiaires de fonds fédéraux d'entreprendre quelque activité qui aurait « un effet » discriminatoire.¹⁷⁶ Le Titre VI trouve à s'appliquer dès lors que des fonds fédéraux sont alloués à une entité non fédérale intermédiaire qui les redistribue à

¹⁷⁵ Le 13 juin 1866, le Congrès adopte le 14^{ème} Amendement à la Constitution, qui est ratifié le 28 juillet 1868, il énonce: « ...aucun État ne fera ou n'appliquera de lois qui restreindraient les privilèges ou les immunités des citoyens des États-Unis ; ne privera une personne de sa vie, de sa liberté ou de ses biens sans procédure légale régulière ; ni ne refusera à quiconque relève de sa juridiction l'égalité de protection des lois... » (U.S. Const. Amend. XIV, § 1). Pour mettre en oeuvre ce dispositif constitutionnel, la Cour Suprême impose aux demandeurs de prouver l'intention discriminatoire, exigence qui s'est avérée insurmontable pour les victimes d'injustices environnementales, voir par exemple : *Bean v. Southwestern Waste Management*, 482 F Supp 673 (SD Tex 1979), *East Bibb Twiggs Neighborhood Ass'n v. Macon-Bibb County Planning & Zoning Comm'n*, 706 F. Supp. 880, 886 (M.D. Ga.), 896 F.2d 1264 (11th Cir. 1989); *R.I.S.E., Inc. v. Kay*, 768 F. Supp. 1144 (E.D. Va. 1991), *aff'd mem.*, 977 F.2d 573 (4th Cir. 1992). Dans ces trois décisions, les juges ont tous reconnu que la décision de localisation de la LULU affecterait disproportionnellement les communautés noires, demandeurs à l'action, mais ont néanmoins rejeté leurs demandes sur la base de l'absence de preuve de l'intention discriminatoire.

¹⁷⁶ Si la section 601 du Titre VI de la loi sur les droits civiques interdit expressément que les bénéficiaires de fonds fédéraux n'entreprennent des activités qui auraient un effet discriminatoire, la section 602 prévoit plus spécifiquement que les agences fédérales (en charge de la distribution de ces fonds) « adoptent des réglementations d'application générale pour mettre en oeuvre les objectifs énoncés à la section 601 », 42 U.S.C. § 2000d-1 (1994).

d'autres bénéficiaires.¹⁷⁷ Ces bénéficiaires peuvent être aussi bien des individus, des autorités locales et étatiques, des organisations à but non lucratif ou des industriels privés. Quiconque est dans la position d'accepter ou de refuser des fonds fédéraux sera soumis au Titre VI. Si un état fédéré a la liberté de refuser ces fonds, dès lors qu'il les accepte il ne pourra plus opposer le 11^{ème} Amendement de la Constitution.¹⁷⁸ Pour l'heure, au titre de 44 programmes d'action, l'EPA distribue plusieurs milliards de dollars de fonds fédéraux à plus de 1 500 bénéficiaires dont la quasi-totalité des autorités étatiques et régionales qui délivrent des permis.¹⁷⁹ Ainsi, ces entités doivent se conformer aux dispositions du Titre VI. Dans le sillage de nombreuses agences fédérales, l'EPA adopta en 1973 un règlement d'application énonçant que « *le bénéficiaire (de fonds fédéraux) ne peut administrer son programme aux moyens de critères ou méthodes qui ont pour effet de discriminer certains individus en fonction de leur race* ». ¹⁸⁰ Il est donc plus facile de satisfaire ce standard que celui nécessitant la preuve d'une intention discriminante comme l'exige la mise en œuvre de la protection constitutionnelle du 14^{ème} Amendement. La procédure de plainte administrative présente un certain nombre d'avantages par rapport aux actions privées devant les tribunaux judiciaires. Tout d'abord, il suffit au plaignant d'envoyer une lettre à l'*Office of Civil Rights* d'EPA alléguant être victime d'une discrimination.¹⁸¹ L'*Office of Civil Rights* s'assure que la plainte est *prima facie* recevable, puis dans l'affirmative, instruit la plainte à ses frais.¹⁸² Si elle conclut à un impact inégal (*disparate impact*),¹⁸³ elle laisse au bénéficiaire des fonds fédéraux la possibilité de répondre, soit en rejetant ses conclusions, soit en proposant des mesures compensatoires, soit enfin en justifiant cette inégalité.¹⁸⁴ Sur la base de ces réponses, l'*Office of Civil Rights* rejette la plainte ou adresse des recommandations au bénéficiaire afin qu'il se conforme aux dispositions du Titre VI. Après un délai de dix jours, si le bénéficiaire a ignoré les recommandations qui lui étaient adressées, EPA met fin à son assistance financière et demande la restitution des fonds versés. L'Agence peut alternativement en référer au Ministère de la Justice (*Department of Justice*) qui recherchera le prononcé d'une injonction

¹⁷⁷ Barlow, Chuck D., et al., *The Law of Environmental Justice: Theories and Procedures to Address Disproportionate Risk*. Ed. Michael B. Gerrard. Chicago, IL: American Bar Association Publishing, p. 25 (2001).

¹⁷⁸ Le 11^{ème} Amendement à la Constitution des Etats-Unis proclame : « Le pouvoir judiciaire des Etats-Unis ne sera pas interprété de façon à s'étendre à tout procès de droit ou d'équité (*in law or equity*) entamé ou poursuivi contre l'un des Etats unis par des citoyens d'un autre Etat, ou par des citoyens ou sujets d'un Etat étranger ».

¹⁷⁹ Chuck, *supra* note 166, p. 25.

¹⁸⁰ 38 Fed. Reg. 17,968, 17,969 (1973).

¹⁸¹ 40 C.F.R. Part 7, § 7.120 p. 8, disponible sur le site d'EPA : <http://www.epa.gov/civilrights/docs/40p0007.pdf> (visité le 15/08/05).

¹⁸² *Id.* p. 9.

¹⁸³ Pour l'analyse de « l'impact inégal », voir *infra*.

¹⁸⁴ *Id.*

(*injunctive relief*). Cette procédure présente donc les avantages d'être très peu coûteuse et moins aléatoire qu'un procès devant les tribunaux judiciaires. Pourtant, elle présente un certain nombre d'inconvénients. La communauté concernée n'a pas le droit de participer à l'investigation et n'a donc aucun rôle à jouer. Si l'*Office of Civil Rights* conclut à l'absence de violation du Titre VI, la communauté ne dispose d'aucun recours contre cette décision. Au contraire, le bénéficiaire des fonds fédéraux a lui la possibilité de faire appel devant une cour administrative puis auprès de l'administrateur d'EPA¹⁸⁵.

2°) *L'analyse de l'impact inégal et l'existence d'alternatives moins discriminantes de même efficacité*

En février 1998, l'EPA publia une circulaire interne (*interim guidance*) afin de préciser la manière dont elle entreprend l'investigation des plaintes qui lui sont soumises en vertu du Titre VI. Pour déterminer l'existence d'un impact inégal (*disparate impact*) dont serait victime une minorité ethnique, l'*Office of Civil Rights* procède en plusieurs étapes.¹⁸⁶ Dans un premier temps, elle identifie la population potentiellement affectée, puis considère sa composition démographique par rapport au reste de la population.¹⁸⁷ Si elle conclut à un « début d'impact inégal » (*initial finding of disparate impact*), elle considère l'existence de mesures qui viendraient compenser cette inégalité ou de justifications qui la légitimeraient.¹⁸⁸ L'argument selon lequel le permis est conforme à la réglementation en vigueur ne sera pas considéré comme une justification valable au sens de la circulaire.¹⁸⁹ De même, une justification ne sera pas réputée acceptable s'il est établi qu'il existe des alternatives « de même efficacité dont l'effet serait moins discriminant ».¹⁹⁰ Si l'existence d'alternatives moins discriminantes est un critère important qui jouera en faveur des plaignants, la question cruciale est néanmoins de savoir ce qu'il faut entendre par « efficacité égale ». En fait, il apparaît particulièrement facile pour une agence délivrant une autorisation de faire valoir des avantages mineurs qui justifieraient que sa décision soit plus efficace qu'une alternative

¹⁸⁵ L'administrateur d'EPA est nommé par le président des Etats-Unis. Il est hiérarchiquement la plus haute autorité de l'Agence.

¹⁸⁶ Voir Annexe 1, Interim Guidance for Investigating Title VI Administrative Complaints Challenging Permits, disponible sur le site d'EPA : <http://www.epa.gov/civilrights/docs/interim.pdf> (visité le 15/08/05)

¹⁸⁷ *Id.* p. 8.

¹⁸⁸ *Id.* p. 10 et 11.

¹⁸⁹ *Id.* p. 11.

¹⁹⁰ *Id.*

même moins discriminante.¹⁹¹ Dans l'analyse de « l'efficacité égale », le coût est apparu comme une question déterminante. A la lumière des plaintes déposées devant d'autres agences fédérales sur la base du Titre VI, les tribunaux administratifs ont accepté les justifications des bénéficiaires de fonds fédéraux selon lesquelles leur décision permettrait une économie financière qu'une alternative moins discriminante n'aurait pas permise.¹⁹² Si une communauté noire disposant de faibles revenus vit dans un quartier où les coûts des terrains sont bas, le bénéficiaire des fonds utilisera cet argument pour justifier la décision de localisation. Pour un certain pan de la doctrine, l'interprétation que donne l'EPA au Titre VI en fait un outil juridique vide ne permettant pas de lutter contre les discriminations environnementales.¹⁹³ Avec près de soixante plaintes déposées sur le bureau de l'*Office of Civil Rights*, aucune n'a donné lieu à une condamnation pour violation du Titre VI.¹⁹⁴ La plupart ont été rejetées pour raisons de recevabilité.¹⁹⁵ Une seule a donné lieu à une décision sur le fond et a conclu à l'absence d'impact inégal.¹⁹⁶ Ces statistiques donnent l'ampleur de la carence d'EPA à appliquer ses propres réglementations et invitent à se demander si la voie administrative est la plus adaptée pour combattre les discriminations environnementales. La seule action qui a donné lieu à une décision sur le fond a souffert d'un contexte politique tumultueux, ce qui laisse penser que les forces politiques ne sont pas sans influence sur la position d'EPA.¹⁹⁷

¹⁹¹ Certains auteurs ont proposé que l'EPA considère l'existence d'une alternative moins discriminante en fonction de son « efficacité comparable » ou « raisonnablement similaire », voir, Bradford C. Mank, « Environmental Justice and Title VI : Making Recipient Agencies Justify Their Siting Decisions », 73 Tul. L. Rev. 787 (1999).

¹⁹² A propos de la fermeture d'hôpitaux, voir, NAACP v. Wilmington Med. Ctr., Inc., 491 F. Supp. 290, 316, 339-40, 342 (D. Del. 1980), voir également Jackson v. Conway, 476 F. Supp. 896, 905 (E.D. Mo. 1979).

¹⁹³ Voir Mank, *supra* note 191.

¹⁹⁴ Federal News Service, Aug. 6, 1998 cité dans Julie H. Hurwitz et E. Quita Sullivan « Using Civil Rights Law to Challenge Environmental Racism : From Bean to Guardians to Chester to Sandoval », 2 J. L. Society 5 (2001).

¹⁹⁵ *Id.* p. 51-52 note 152.

¹⁹⁶ St. Francis Prayer Center v. Michigan Dept. of Environmental Quality, Title VI Administrative Complaint File No. 5R-98-R5 (1998). Voir Annexe 2.

¹⁹⁷ Pour des développements sur le contexte médiatique et politique qui entoura l'affaire du *Select Steel* dans le Michigan (St. Francis Prayer Center v. Michigan Dept. of Environmental Quality), voir Hurwitz et Sullivan, *supra* note 183 p. 60 et s.

B. Le Titre VI § 602 de la loi sur les droits civiques : les contentieux privé devant les tribunaux judiciaires

Etant données les faiblesses que présente la procédure de plainte administrative et les remèdes souvent jugés trop peu satisfaisants (l'arrêt du versement des fonds et leur restitution), de nombreuses communautés se sont tournées vers les tribunaux judiciaires afin d'obtenir le prononcé d'injonctions contre les activités qui causent ou contribuent à exacerber des inégalités raciales. La voie judiciaire présente également certains avantages et inconvénients. Pendant la procédure de *discovery*,¹⁹⁸ caractéristique des pays de *common law*, les demandeurs exercent un réel contrôle sur l'investigation. Ils peuvent faire citer des témoins, communiquer tout type de preuves ou encore interroger les témoins cités par la défense afin de discréditer les points de leur témoignage (*cross examination*). Les demandeurs peuvent surtout demander au juge de prononcer une injonction qui interdira au bénéficiaire des fonds de délivrer l'autorisation litigieuse, ou l'obligera à accomplir toute autre action. Le défendeur peut être condamné à payer les frais d'avocat avancés par les plaignants, et ces derniers ont également la possibilité de faire appel. Toutefois, les demandeurs devront financer des investigations qui peuvent s'avérer extrêmement coûteuses et supporter généralement le coût du procès sans avoir l'assurance d'obtenir le remboursement de ces frais. Mais surtout, la Cour Suprême des Etats-Unis a récemment rendu un arrêt qui porta un coup d'estocade aux actions privées devant les tribunaux judiciaires en vertu du Titre VI § 602. Après plusieurs hésitations jurisprudentielles, la plus haute juridiction judiciaire du système fédéral estima en 2001 que le § 602 du Titre VI ne conférait pas de droit d'action privé (*private right of action*).¹⁹⁹ En se livrant à l'interprétation de l'intention du législateur (*congressional intent*), le juge Antonin Scalia affirma que « les lois qui n'ont pour objet que de réglementer des personnes et non de protéger des individus ne confèrent pas de droit

¹⁹⁸ *Discovery* (communication de pièces) : période par laquelle les avocats prennent connaissance des arguments de l'autre partie aux fins de préparer leur dossier. Au nombre des documents typiques communiqués à ce titre se trouvent les dépositions, interrogatoires, demandes d'admission et demandes de présentation de documents. L'ensemble de ces processus aide l'avocat à prendre connaissance des faits pertinents, ainsi qu'à recueillir et examiner tous documents appropriés ou autres documentations.

¹⁹⁹ La notion de « droit d'action » n'est entrée dans le jargon juridique américain qu'en 1849 lorsqu'il fut utilisé par le code de procédure civile de l'état de New York afin d'abolir la distinction entre les actions en droit et les actions en équité, voir Clark, « The Code Cause of Action », 33 Yale L. J. 817, p. 820 (1924). En droit positif, et ainsi que l'a rappelé la Cour Suprême en 1979, avoir un droit d'action signifie pour un requérant avoir un droit juridique reconnu qui a été violé et qui est la base de la réparation, voir Davis v. Passman, 442 U.S. 228 p. 238 (1979).

d'action privé». ²⁰⁰ En effet, pour le juge de la Cour Suprême, le § 602 ne fait qu'autoriser les agences fédérales en charge de la distribution des fonds fédéraux à adopter des réglementations d'application générale pour mettre en œuvre les objectifs énoncés au § 601. Ainsi, cette habilitation ne s'adresse qu'aux agences fédérales, et ne confère en aucun cas un droit d'action direct contre le bénéficiaire de ces fonds.

Cette récente décision a donc pour effet de mettre un terme aux actions judiciaires intentées contre les autorités locales, étatiques, et autres industriels privés qui reçoivent une assistance financière de la part du gouvernement fédéral pour mettre en œuvre des politiques dont les effets exacerbent les inégalités environnementales. La seule voie ouverte sur le fondement des lois sur les droits civiques reste donc la procédure de plainte administrative qui, comme indiqué précédemment, présente elle-même un grand nombre de faiblesses.

II. LUTTER CONTRE LES INJUSTICES ENVIRONNEMENTALES SUR LE FONDEMENT DES LOIS ENVIRONNEMENTALES : LA NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY ACT (NEPA)

Dans de nombreux cas d'injustices environnementales, les minorités et les communautés pauvres ont été exclues du processus de décision. Les législations environnementales qui contiennent des dispositions relatives à l'information et la participation du public peuvent donc s'avérer être un outil efficace pour garantir une distribution juste des LULUs. La procédure d'étude d'impact instituée par le National Environmental Policy Act de 1969 (NEPA) permet la prise en compte des conséquences potentiellement significatives d'un projet sur l'environnement, et notamment de ses effets cumulatifs. Les informations fournies à ce titre permettront à l'autorité en charge d'approuver ou de rejeter le projet d'identifier à l'avance les conséquences distributives de ce dernier sur les minorités et les ménages à faible revenu (A). En outre, la loi NEPA contient des dispositions permettant de garantir une large participation du public à la prise de décision. Or, il est permis de penser que les communautés directement affectées sont les plus à même de fournir certaines informations essentielles sur

²⁰⁰ Alexander v. Sandoval, 532 U.S. 275, p. 289 (2001), « *Statutes that focus on the person regulated rather than the individuals protected create no implication of an intent to confer rights on a particular class of persons* ». Voir Annexe 3.

les conséquences du projet que les autorités n'auraient obtenir autre part. Ce type de dispositions est clairement un vecteur permettant aux communautés d'exprimer leurs préférences et par là, de s'assurer que les objectifs de justice distributive sont atteints (B).

A. La loi NEPA et la procédure d'étude d'impact

La loi NEPA impose à toute agence fédérale qui approuve ou entreprend un projet susceptible d'avoir des conséquences significatives sur l'environnement de préparer une étude d'impact.²⁰¹ L'étude d'impact contient sensiblement les mêmes rubriques que celles que prévoit le décret du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Toutefois, le décret fédéral d'application (*federal regulation*) prévoit également que soient prises en compte les conséquences sur « la qualité de l'environnement urbain, sur les ressources culturelles et historiques, sur la santé humaine »²⁰² ainsi que celles d'ordre « esthétique, économique, social..., qu'elles soient directes, indirectes ou cumulatives ». ²⁰³ L'évaluation des effets cumulatifs d'un projet impose que soient pris en compte les coûts environnementaux existants auxquels viendraient s'ajouter ceux du futur projet.²⁰⁴ En d'autres termes, si une communauté noire accueille déjà un nombre important de LULUs, l'étude d'impact devra intégrer cette réalité dans son analyse des conséquences potentielles de l'exploitation d'une nouvelle industrie polluante. Cette exigence de prise en compte des effets cumulatifs dans l'étude d'impact a été renforcée par le décret présidentiel du président Clinton qui impose à toutes les agences fédérales « de considérer que la justice en matière d'environnement fait partie de leur mission et d'identifier et de remédier aux conséquences des mesures qui auraient un effet disproportionné sur la santé et

²⁰¹ 42 U.S.C. § 4332 (2)(C). Contrairement à la France où c'est au maître d'ouvrage de préparer l'étude d'impact, aux Etats-Unis, l'étude d'impact est préparée par l'Agence Fédérale de Protection l'Environnement (EPA). Si le processus peut paraître moins biaisé, il présente l'inconvénient de faire peser le coût de cette étude sur les services de l'Etat, et non sur le maître d'ouvrage. Il convient enfin de noter que NEPA (version fédérale instituant la procédure d'étude d'impact) est souvent relayée dans les états fédérés par une loi qui reprend les mêmes dispositions mais les décline à une échelle plus locale.

²⁰² 40. C.F.R § 1502.16 (g).

²⁰³ *Id.* § 1508.8.

²⁰⁴ Aux termes du décret fédéral d'application, l'impact cumulatif s'entend « de l'impact sur l'environnement qui résulte des effets incrémentiels du projet lorsqu'ils s'ajoutent aux coûts environnementaux actuels, passés et ceux raisonnablement prévisibles dans l'avenir peu importe que ces derniers soient à l'origine d'une agence fédérale, étatique, locale, d'industriels privés ou de tout autre individu », 40 C.F.R. § 1508.7.

l'environnement des populations pauvres ou appartenant à des minorités raciales ».²⁰⁵ Le mémorandum de la Maison Blanche faisant suite à ce décret prévoit en outre que « toutes les agences fédérales sont tenues d'analyser les conséquences environnementales de leurs actions et notamment (...) sur les populations pauvres ou appartenant à des minorités raciales lorsque la loi NEPA impose une telle analyse ».²⁰⁶ Dans la pratique cette exigence n'a fait que renforcer celle de l'étude des effets cumulatifs. Il n'en reste que si l'étude d'impact révèle que les effets du futur projet affecteront une minorité de manière disproportionnée, alors la communauté pourra utiliser cette information pendant les audiences et débats publics pour démontrer que le site choisi est inadapté et la décision injuste.

B. La loi NEPA et la participation du public

Les dispositions contenues dans la loi NEPA relatives à la participation du public offrent aux communautés potentiellement affectées par la décision de localisation la possibilité d'exprimer leurs points de vues. En laissant aux communautés l'opportunité d'exprimer leurs préférences, la loi NEPA contribue à atteindre les objectifs de justice distributive. Selon les termes de la loi, avant qu'une agence fédérale n'entreprenne la préparation d'une étude d'impact, elle est tenue d'informer le public qu'elle s'apprête à se livrer à une telle étude.²⁰⁷ Elle doit alors solliciter la participation des communautés afin de déterminer l'étendue des questions abordées par l'étude et considérer les variantes appropriées.²⁰⁸ L'agence doit au minimum inviter « toutes les agences locales, étatiques et fédérales potentiellement affectées, toutes les tribus indiennes potentiellement affectées, le pétitionnaire et toutes parties autrement intéressées (y compris celles qui pourraient être en désaccord avec le projet pour des motifs purement environnementaux) » à participer au processus de délimitation de l'étude.²⁰⁹ L'agence peut décider de tenir une audience publique (*public hearing*) pour déterminer l'étendue des questions abordées dans l'étude ainsi que les

²⁰⁵ *Supra* note 32. Exec. Order No. 12, 898, 3 C.F.R. § 859 (1995).

²⁰⁶ President's Memorandum on Environmental Justice, 30 Weekly Comp. Pres. Doc. 279, 280 (11 fév. 1994).

²⁰⁷ 40 C.F.R. § 1501.7 (1995).

²⁰⁸ *Id.* s 1503.1(a)(4).

²⁰⁹ *Id.* s 1501.7(a)(1).

variantes du projet.²¹⁰ Une fois le processus de délimitation de l'étude terminé, l'agence prépare une étude d'impact préliminaire et la met à la disposition du public.²¹¹ L'agence peut là encore décider de tenir une audience publique pour recueillir les commentaires du public sur l'étude préliminaire mais il ne s'agit que d'une simple faculté.²¹² L'agence rédige l'étude d'impact dans sa version finale puis la met à la disposition du public.²¹³ En préparant la version finale de l'étude, elle est tenue de répondre à chaque commentaire émis sur la version temporaire.²¹⁴ Ainsi, la procédure d'étude d'impact instaurée par la loi NEPA permet une participation des citoyens dès le début de la prise de décision. Les citoyens pourront donc exercer une influence sur cette dernière avant qu'elle ne soit finalement adoptée. Certaines victoires significatives ont été obtenues sur le fondement de la loi NEPA. Pour exemple, une communauté hispanique du nord de la Californie a réussi à faire annuler une décision de localisation d'un incinérateur sur la base de la California Environmental Quality Act (CEQA) (la version californienne de NEPA).²¹⁵ Dans cette espèce, une cour supérieure de l'état de Californie estima que l'absence de traduction de l'étude d'impact préliminaire et des débats publics en langue espagnole avait violé les dispositions de la loi CEQA relatives à la participation du public.²¹⁶ En effet, la traduction des divers documents et audiences publiques en langue espagnole aurait permis aux résidents hispaniques de s'opposer efficacement à la décision de localisation du site qui en tout état de cause présentait les caractéristiques d'une injustice politique.

III. ZONAGE ET DROIT DES NUISANCES : ENTRE PREVENTION ET REPARATIONS AUX INJUSTICES ENVIRONNEMENTALES ?

La preuve de l'intention discriminatoire s'étant avérée quasiment insurmontable, les moyens classiques en *common law* pour obtenir réparation d'un dommage peuvent offrir une

²¹⁰ *Id.* s 1506.6.

²¹¹ *Id.* 1502.9(a).

²¹² *Id.* s 1506.6.

²¹³ *Id.* 1502.9 et 1502.19.

²¹⁴ *Id.* s 1502.9(b) et 1503.4(a).

²¹⁵ *El Pueblo Para el Aire y Agua Limpio v. Kings County Bd. of Supervisors*, No. 366045 (Sacramento County Super. Ct., Cal., Déc. 30, 1991).

²¹⁶ *Id.*

alternative souhaitable. Dans les affaires de pollution, les actions de *private nuisance*, proches du régime français des troubles anormaux du voisinage, sont le plus fréquemment invoquées. Toutefois, l'essence de cette action est celle de la réparation et donc n'a lieu d'être qu'une fois l'atteinte à l'environnement constituée. Dès lors, le droit des nuisances (*nuisance law*) ne permet *a priori* pas de remédier à une localisation inéquitable d'établissements indésirables. Pourtant, le droit américain des nuisances connaît des actions permettant de remédier à des troubles prospectifs ou futurs connues sous le nom d'*anticipatory nuisances*. Les remèdes offerts par le droit des nuisances intéressent particulièrement les victimes d'injustices environnementales. En effet, les plaignants peuvent demander au juge le prononcé d'injonctions afin d'empêcher la construction d'une usine ou d'enjoindre son exploitant ou son propriétaire d'installer certains procédés visant à réduire les troubles futurs et ce avant même que l'installation n'ait débuté ses activités. Si les actions en *anticipatory nuisance* présentent des inconvénients de taille, elles peuvent néanmoins offrir un moyen d'opposition juridiquement viable (A). Par ailleurs, le droit des nuisances pénètre depuis plusieurs années le droit américain de l'urbanisme. Certaines propositions doctrinales vont même jusqu'à préconiser l'abandon du zonage en érigeant le droit des nuisances comme nouvel outil de planification urbaine (B).

A. Les actions d' *anticipatory private nuisance*

Le délit de *private nuisance* désigne une entrave à l'usage privé et à la jouissance d'un bien-fonds.²¹⁷ L'action se fonde sur l'intérêt qu'a le demandeur au fonds lui-même. Les intérêts protégés sont multiples. Il s'agit aussi bien de l'usage effectif de la propriété pour des buts résidentiels, agricoles, commerciaux ou industriels, que du plaisir, du confort et de la jouissance liés à l'occupation de l'immeuble.²¹⁸ En matière environnementale, les nuisances les plus souvent invoquées sont la pollution de l'air et des eaux, la pollution sonore ou visuelle.²¹⁹ Pour que l'action prospère, les troubles subis doivent atteindre un certain niveau de gravité. Ce seuil de gravité a évolué avec le temps. Aujourd'hui, la jurisprudence exige que

²¹⁷ Restatement, Second Torts, § 821D: "A private Nuisance is a nontrespassory invasion of another's interest in the private use and enjoyment of land."

²¹⁸ I. Romy, *Mise en Œuvre de la Protection de l'Environnement- Des citizen suits aux solutions suisses*, Fribourg 1997, p. 31.

²¹⁹ *Id.* p. 32.

l'atteinte soit significative et que le comportement imputable à l'auteur du trouble soit déraisonnable.²²⁰ L'appréciation de ce caractère déraisonnable n'est pas liée aux activités du défendeur, mais à leurs conséquences pour le demandeur. L'appréciation de ces conséquences se fait du point de vue d'un observateur impartial et raisonnable qui pèse les différents intérêts en cause.²²¹ En cette matière, les tribunaux américains refusent d'évaluer la gravité du trouble en fonction de la valeur induite par l'activité polluante.²²² Enfin, la qualité pour agir appartient à celui qui dispose d'un droit de propriété ou d'un intérêt juridiquement protégé à l'usage et à la jouissance du fonds, à savoir l'occupant, le possesseur, le locataire ou le bénéficiaire d'une servitude.²²³

Dans nombres d'affaires d'injustices environnementales, les victimes invoquent des troubles tels que des menaces à la santé des populations et à la sécurité des habitants. Les aspects paysagers de leur communauté sont lourdement affectés. La valeur foncière des terrains diminue, tandis que le bruit, le trafic automobile, la poussière et les odeurs s'intensifient. Ces types de dommages sont traditionnellement ceux fondant une plainte pour délit de *private nuisance*. Pourtant, le droit des nuisances n'a jamais été considéré comme un moyen efficace pour remédier aux injustices environnementales. En effet, d'une part il intervient lorsque le mal est déjà fait, et d'autre part, les tribunaux sont généralement peu enclins à prononcer des mesures d'injonction lorsque les activités polluantes en cause génèrent des gains économiques importants.²²⁴ Dans l'affaire *Madison v. Ducktown Sulphur, Copper & Iron Co.* le juge Neil pose la question de savoir s'il serait bien raisonnable d'enjoindre l'exploitant de l'usine à l'origine de nuisances de suspendre partie de ses activités alors même « qu'il contribue à la moitié des revenus fiscaux du comté et emploie plusieurs milliers de personnes ». ²²⁵ Le juge estime qu'en faisant droit à la demande d'injonction des plaignants, « la valeur foncière de leurs terrains gagnerait quelques \$ 1000 tandis que le coût pour le défendeur et le comté serait d'environ \$2 000000 ». ²²⁶ Ainsi, le prononcé d'une injonction reviendrait à confisquer ou exproprier sans compensation la propriété du défendeur pour l'unique bénéfice des plaignants troublés. Qu'il s'en suit que la demande des plaignants doit être rejetée. Pourtant, toute action fondée en *common law* n'est pas vaine. En effet le droit

²²⁰ R. V. Percival et al, *Environmental Regulation, Laws, Science and Policy*, p. 75 (3ème éd. 2000).

²²¹ Romy, *supra* note 218, p. 33.

²²² *Susquehanna Fertilizer Co. v. Malone*, 73 Md. 268, 20 A. 900, 902 (1890).

²²³ Romy, *supra* note 218, p. 32.

²²⁴ Pour une discussion sur le sujet, voir Percival, *supra* note 220, p. 77 et suivants.

²²⁵ *Madison v. Ducktown Sulphur, Copper & Iron Co.* 113 Tenn. 331, 83 S.W. 658 (1904).

²²⁶ *Id.*

américain des nuisances connaît des actions permettant de remédier à des troubles prospectifs ou futurs connues sous le nom de *anticipatory nuisances*.

La doctrine des *anticipatory nuisances* permet à toute personne disposant d'un droit de propriété ou d'un intérêt juridiquement protégé à l'usage et à la jouissance du fonds de demander l'interdiction de construire une installation qui présenterait « une menace (de nuisances) suffisamment sérieuse et imminente pour justifier le recours à des remèdes coercitifs ». ²²⁷ A première vue, la doctrine d'*anticipatory nuisance* permet d'empêcher l'implantation d'usines polluantes ou permet d'obtenir de l'exploitant qu'il mette en place certaines garanties en termes de sécurité et de procédés technologiques pourvu que la nature du trouble remplisse certains critères (1°) et qu'il soit imminent (2°) et grave (3°).

1°) Nuisance per se et nuisance per accidens

Les personnes qui souhaiteraient obtenir le prononcé d'une injonction selon la doctrine des *anticipatory nuisances* doivent en premier lieu établir que l'usage projeté est une nuisance *per se*. ²²⁸ Une nuisance *per se* est un acte, un instrument ou une structure qui est une nuisance en toutes circonstances, en tout temps, peu importe le lieu ou le voisinage. ²²⁹ Il en est ainsi de la prostitution ou d'un casino mais pas d'un terrain de football ou d'un supermarché. Malheureusement, la jurisprudence ne semble pas avoir qualifié les installations de stockage de déchets, de produits toxiques ou de production d'électricité comme des nuisances *per se*. Dès lors, les habitants d'un quartier désirant s'opposer à l'implantation d'une LULU doivent démontrer que l'utilisation du sol projetée constitue une nuisance *per accidens*. Une nuisance *per accidens* est une activité, une opération ou une structure qui devient ou est susceptible de devenir une nuisance en fonction des faits, des circonstances, du voisinage ou de la localisation en cause. ²³⁰ Toutefois, même si les demandeurs à l'action parviennent à établir la menace d'une nuisance *per accidens*, il n'est pas certains qu'ils puissent obtenir une

²²⁷ Restatement, Second Torts, § 933 cmt. b (1977).

²²⁸ Andrew Sharp, "An Ounce of Prevention: Rehabilitating the Anticipatory Nuisance Doctrine", 15 B.C. ENVTL. AFF. L. REV. 627, 631 (1988), cité dans S. M. Williams, "The Anticipatory Nuisance Doctrine: One Common Law Theory for Use in Environmental Justice Cases", 19 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev. 223, 243 (1995).

²²⁹ Duff v. Morgantown Energy Assocs., 421 S.E.2d 253, 257 (W.V. 1992); Vickridge, 510 P.2d p. 1302, cité dans Williams, *supra* note 228.

²³⁰ Duff, 421 S.E.2d p. 258 n.8.

injonction du juge interdisant la construction de l'établissement. En effet, les tribunaux américains appliquent une règle générale selon laquelle un remède d'équité ne peut prévaloir sur la présomption qu'une personne ayant un intérêt commercial légitime (*legitimate business interest*) conduira ses affaires dans le respect des règles en vigueur, et qu'ainsi ses activités ne constitueront pas une nuisance.²³¹ Dès lors, le seul moyen d'établir la menace d'une nuisance future pour les activités polluantes intéressant les cas d'injustices environnementales est d'établir que la nuisance *per accidens* est grave et imminente.

2°) *L'imminence de la survenance du trouble*

Pour que prospère une action intentée sur le fondement de la doctrine d'*anticipatory nuisances*, le demandeur a la charge d'établir que le trouble futur est imminent. Dans ce domaine, le degré d'imminence exigé par les tribunaux n'est pas homogène. Certains d'entre eux requièrent un standard très strict. Ils imposent que l'usage projeté constitue une nuisance «au-delà de l'hypothèse la mieux fondée» (*beyond all grounds of fair questioning*).²³² Dans l'affaire *Duff v. Morgantown Energy Associates*, la cour exigea du plaignant qu'il rapporte «des preuves concluantes» (*conclusive evidence*) permettant d'établir l'imminence des nuisances futures. En appliquant ce test, le demandeur devait démontrer que l'augmentation du trafic, le bruit, la saleté et la pollution que causerait l'acheminement de matériels vers et en provenance d'une usine de production d'électricité occasionnerait, avec certitude, des dommages graves ou irréversibles.²³³ A défaut de rapporter une telle preuve, le plaignant ne pouvait établir «au-delà de l'hypothèse la mieux fondée» que les activités projetées par le défendeur seraient constitutives d'une nuisance future.

Un autre degré d'imminence fréquemment exigé par les tribunaux est celui d'une nuisance qui «résultera nécessairement» (*necessarily result*) de l'usage projeté.²³⁴ Comme le standard précédent, le demandeur à l'action devra établir la preuve d'un danger réel et

²³¹ McCord, 555 So. 2d p. 745; Strong, 125 S.E.2d at 633; Duff, 421 S.E.2d p. 258 cité dans Williams, *supra* note 228.

²³² Voir l'affaire Duff, *supra* note 229.

²³³ *Id.* p. 260.

²³⁴ Voir par exemple, Strong, 125 S.E.2d 628. Voir également Roach v. Combined Util. Comm'n, 351 S.E.2d 168 (S.C. Ct. App. 1986); Village of Goodfield v. Jamison 544 N.E.2d 1229 (Ill. Ct. App. 1989), cite dans Williams *supra*, note 228.

immédiat.²³⁵ Ainsi, la simple spéculation sur la survenance d'un trouble ne suffira pas à établir une nuisance future. Le demandeur doit démontrer qu'elle est inévitable.²³⁶ Dans l'affaire *Village of Goodfield v. Jamison*, le plaignant demandait le prononcé d'une injonction afin d'empêcher la construction d'une porcherie dont il craignait qu'elle génère des odeurs et du bruit, attire les mouches et les parasites et intensifie le trafic automobile. Cependant, il ne présenta aucune preuve permettant de conclure à l'augmentation du trafic. Concernant le bruit et les odeurs, le défendeur parvint à parer les arguments avancés par le plaignant. Enfin les preuves de nuisances dues aux mouches et aux parasites laissèrent penser qu'un fonctionnement régulier de l'exploitation porcine limiterait le risque de leur survenance.²³⁷ Par conséquent, la Cour estima que les craintes du demandeur étaient purement spéculatives, et avant d'infirmer la décision du juge de première instance, lui signifia que si « ses pires inquiétudes s'avéraient vraies », il disposerait des remèdes de droit classiques en réparation des dommages subis.²³⁸

Enfin, trois autres états fédérés appliquent quant à eux un standard plus souple. Pour qu'une injonction soit prononcée, les tribunaux texans exigent du demandeur qu'il fasse état d'une degré d'imminence qui soit « raisonnablement certain » (*reasonably certain*).²³⁹ En codifiant par voie législative la doctrine de *common law* d' *anticipatory nuisance*, les états d'Alabama et de Géorgie ont repris le standard de « certitude raisonnable ». La loi de l'état d'Alabama énonce qu'une injonction pourra être prononcée au titre de la doctrine d'*anticipatory nuisance* « lorsque qu'aucun dommage et intérêt ne pourra réparer les conséquences d'une nuisance sur le point de se produire et que ces conséquences ne sont pas seulement probables mais raisonnablement certaines ».²⁴⁰ Dans une décision remarquée, la Cour Suprême de l'Etat d'Alabama apprécia le standard de « certitude raisonnable » en fonction du lieu d'implantation du projet.²⁴¹ Dans cet arrêt *M. Butler*, habitant de la ville de Hokes Bluff, s'opposait à la construction d'une usine municipale d'épuration et de traitement des eaux usées à ciel ouvert. En effet, l'usine devait être implantée le long d'une rivière et à proximité immédiate d'un emplacement public pour l'amarrage de bateaux désigné par la

²³⁵ Voir par exemple l'affaire, *Village of Goodfield*, 544 N.E.2d p. 1233.

²³⁶ *Id.*

²³⁷ *Id.* p. 1234.

²³⁸ *Id.* p. 1235.

²³⁹ *Freedman v. Briarcroft Property Owners*, 776 S.W.2d 212, 216 (Tex. Ct. App. 1989) (faisant référence à l'affaire *O'Daniel v. Libal*, 196 S.W.2d 211, 213 (Tex. Civ. App. 1946)

²⁴⁰ Voir Annexe 5, ALA. CODE § 6-5-125 (1975 & Supp.1994). Pour la codification de la doctrine en Géorgie, voir Annexe 6, GA. CODE ANN. § 41-2-4 (1994).

²⁴¹ Voir Annexe 7, *Town of Hokes Bluff v. Butler*, 404 So. 2d 623, 625-26 (Ala. 1981).

ville comme zone inondable. La commission étatique de l'eau (*Alabama water commission*) avait pourtant déconseillé l'implantation de ce type d'usine à ciel ouvert dans des zones inondables.²⁴² Tandis que le bureau des études géologiques de l'Alabama (*Geological Survey of Alabama*) mena une investigation et conclut que les caractéristiques géologiques du site proposé étaient mauvaises mais qu'une construction adaptée au lieu permettrait sans doute au projet d'aboutir.²⁴³ Aux vues de ces diverses études, la Cour Suprême estima que le demandeur avait présenté des preuves suffisantes permettant d'affirmer avec « certitude raisonnable » que la construction d'une usine de traitement des eaux usées à ciel ouvert dans le site proposé constituerait une nuisance au sens de la doctrine d' *anticipatory nuisance*.²⁴⁴

Ainsi, en appréciant le degré d'imminence de la nuisance future, le juge prend en compte les circonstances de faits, le voisinage et le lieu d'implantation lorsque fonctionnera normalement la future exploitation. Or dans les affaires d'injustices environnementales, les communautés affectées accueillent déjà un grand nombre de LULUs. Et c'est d'ailleurs parce qu'elles subissent de manière disproportionnée les coûts et les risques environnementaux produits par la société, que l'on qualifie ces communautés de victimes d'injustices environnementales ou d'inégalités écologiques. Par conséquent, aux vues de ces circonstances, il est permis de penser qu'un quartier pauvre et/ou noir déjà lourdement affecté pourra plus facilement établir l'imminence de nuisances que menacera de générer une LULU supplémentaire.

3°) *La gravité du trouble*

Dans la plupart des affaires alléguant des nuisances futures, les tribunaux mettent davantage l'accent sur l'imminence du trouble, plutôt que sur sa gravité.²⁴⁵ Ceci est pourtant regrettable car dans la majorité des actions portant sur des atteintes à l'environnement, les dommages subis sont difficilement réparables en raison de la difficulté de remettre en état. Pourtant, il est des affaires où les juges apprécient l'imminence du trouble en fonction de sa

²⁴² Hokes Bluff, 404 So. 2d p. 626.

²⁴³ *Id.*

²⁴⁴ *Id.*

²⁴⁵ Voir l'analyse de Charles J. Doane, « Beyond Fear: Articulating a Modern Doctrine in Anticipatory Nuisance for Enjoining Improbable Threats of Catastrophic Harm », 17 B.C. ENVTL. AFF. L. REV. 441, 455, p. 463-68 (1990) cité dans Williams supra note 228, p. 247.

gravité. Ou en d'autres termes, lorsque l'atteinte à l'environnement est particulièrement durable, étendue et grave, les juges se satisferont d'une plus faible probabilité de survenance du trouble. Par exemple, dans une affaire qu'eue à juger la Cour Suprême de l'état d'Oklahoma, il était question d'un site d'enfouissement de déchets domestiques.²⁴⁶ Les résidents voisins craignaient une contamination des eaux souterraines. En effet, ces derniers disposaient de puits sur leurs fonds qu'ils destinaient à des usages domestiques et agricoles. Un rapport d'expert établit que l'eau puisée par ces résidents provenait d'un aquifère situé sous le futur site d'enfouissement. La Cour Suprême estima qu'en raison de la difficulté, de la complexité et des coûts afférents à la remise en état d'un aquifère pollué, les demandeurs avaient pu valablement démontrer la menace d'un dommage irréparable.²⁴⁷ Ainsi, sans même que les plaignants n'aient eu à établir la quasi-certitude de la survenance du trouble, la gravité du dommage suffit à obtenir le prononcé de l'injonction. Cela étant dit, la Cour ne prononça qu'une injonction temporaire, c'est-à-dire que la construction du site se poursuivrait dès lors que des mesures et procédés permettant de garantir l'absence de nuisances futures seraient mis en place.²⁴⁸

Dans une autre affaire présentant des faits similaires, l'un de juges de la Cour Suprême de l'Illinois rendit une opinion concurrente à celle de la majorité proposant qu'en matière d'*anticipatory nuisances* la preuve de l'imminence du trouble soit moins exigeante lorsque le trouble est susceptible d'avoir des effets particulièrement graves.²⁴⁹ Et inversement, il suggéra que si les conséquences de la nuisance invoquée étaient moindres, l'exigence de la preuve de sa survenance devrait être plus lourde.²⁵⁰ Quoiqu'il en soit, la doctrine s'accorde à dire qu'en matière d'*anticipatory nuisances* les demandeurs doivent être particulièrement prudents en raison de l'absence de prévisibilité des solutions. D'une part, il demeure difficile de savoir quel poids donnera un tribunal à la gravité du trouble par rapport au degré de certitude de sa survenance. D'autre part, les juges auront généralement tendance à présumer le fonctionnement régulier de l'activité du défendeur, et son comportement « normal » dans la conduite de ses affaires. Or cette présomption est difficile à renverser lorsque l'exploitation de l'installation en cause n'a pas encore commencé. Les plaignants devront donc avoir recours à des experts ce qui peut s'avérer particulièrement coûteux. Cependant, les victimes d'injustices

²⁴⁶ Sharp v. 25st Street Landfill, Inc., 810 P.2d 1270 (Okla. 1990).

²⁴⁷ *Id.* p. 1281.

²⁴⁸ *Id.*

²⁴⁹ Voir Annexe 8 p. 2, l'opinion concurrente du juge Ryan dans l'arrêt, Village of Wilsonville v. SCA Services, Inc., 426 N.E.2d 824 (Ill. 1981) p. 842.

²⁵⁰ *Id.*

environnementales ne doivent pas ignorer les possibilités qu'offrent la *common law*, et plus particulièrement la doctrine des *anticipatory nuisances* pour combattre les décisions d'implantation d'usines polluantes dans leurs communautés. En raison des remèdes disponibles, à savoir la possibilité d'injonctions pour faire échec à des projets auxquels ils seraient opposés, le droit des nuisances offre aux habitants de quartiers déjà lourdement affectés par la présence de LULUs une alternative souhaitable aux actions fondées sur les droits civiques et sur NEPA.

B. Le droit des nuisances comme outil de contrôle de la planification urbaine ?

Le droit des nuisances peut être un moyen efficace pour contrôler la planification urbaine. Comme rappelé précédemment, le zonage présente l'inconvénient d'être éminemment politique. D'une part, les communautés résidant dans des quartiers qui accueillent un grand nombre de LULUs rencontreront de lourdes difficultés pour obtenir la modification d'un règlement de zonage. D'autre part, les autorités locales ont tendance à pratiquer un « zonage fiscal » en favorisant les intérêts des industriels pour mieux percevoir le revenu des taxes auxquelles ils sont assujettis.²⁵¹ Comme l'a noté Vincent Renard, « [c]'est aux Etats-Unis que l'utilisation du zonage à des fins de contrôle social de la population, en réservant l'accès de certains secteurs aux ménages à revenu élevé, a atteint la plus grande généralité ».²⁵² Pour y parvenir, les autorités locales en charge de la planification ont fréquemment eu recours à des tailles minimums de parcelles constructibles. Peuvent s'y ajouter la dimension minimale de la maison ou l'interdiction des immeubles collectifs et des « mobile homes ».²⁵³ Toutes ces pratiques tendant à réserver des zones aux maisons individuelles, à l'exclusion de l'habitat collectif, ont été qualifiées par la doctrine de zonage d'exclusion (*exclusionary zoning*).²⁵⁴ Ainsi, une politique urbaine fondée sur la notion de zonage d'exclusion qui privilégie la construction de l'habitat individuel contribue à la situation endémique de ségrégation raciale qui a longtemps prévalu aux Etats-Unis et qui continue aujourd'hui sous des formes plus perverses comme les injustices environnementales.

²⁵¹ E. H. Ziegler, « Etats-Unis : Etalement Urbain, Zonage et Croissance Intelligente (*Smart Growth*) », *DAUH* 2005.

²⁵² V. Renard, « Etats-Unis, La Ségrégation par le Zonage », *Etudes Foncières* (N°33, déc. 1986) p. 4.

²⁵³ *Id.*

²⁵⁴ Voir généralement, K. Baar, « Etats-Unis : La Résistance au Logement Collectif », *Etudes Foncières* (N°67, juin 1995).

Les conséquences souvent injustes du zonage ont également donné lieu à plusieurs analyses d'économistes urbains.

Inspirés par le théorème de Coase, des urbanistes américains se sont intéressés aux aspects économiques du zonage. Ils ont conclu que cet outil de planification urbaine était inefficace dans la mesure où il obligeait chaque personne disposant d'un droit de propriété à prendre une décision sur son fonds différente de celle qu'elle aurait prise dans une situation de libre marché. Selon la théorie économique classique, le marché libre et sans entrave distribue efficacement les ressources économiques. Ainsi, les décisions prises en matière d'aménagement du territoire qui s'inscrivent dans un règlement de zonage créent nécessairement des distorsions au fonctionnement du libre marché.²⁵⁵ Dans son article « Land Use without Zoning » (*L'occupation des sols sans zonage*), Bernard H. Siegan rapporte l'expérience de la ville texane de Houston, unique agglomération américaine qui n'a jamais eu recours au zonage.²⁵⁶ Il observe que le marché produit un modèle rationnel de distribution des sols selon leur usage, et conclut que les restrictions imposées par le zonage (taille minimum de parcelles constructibles etc.) augmentent les coûts réels immobiliers car elles créent une rareté artificielle de terrains constructibles.²⁵⁷ Ainsi, il apparaît que le zonage « réduit les prix du logements pour les ménages aux revenus élevés tandis qu'il l'augmente pour les plus pauvres ». ²⁵⁸ Quelques années après la publication de cette étude, Robert C. Ellickson, dans un essai très remarqué « Alternatives to Zoning: Covenants, Nuisance Rules, and Fines as Land Use Controls » (*Les alternatives au zonage : servitudes privées, droit des nuisances et pénalités comme outils de contrôle de l'aménagement du territoire*), rejoint l'analyse de Siegan et observe l'inefficacité du zonage en raison des coûts de transaction qu'il engendre.²⁵⁹ Pour ce dernier, aux dépenses engagées par les autorités locales pour administrer le zonage, s'ajoutent les coûts que doivent supporter les promoteurs pour obtenir des informations, pour obtenir la permission des autorités locales, pour développer des stratégies afin de faire face aux incertitudes, aux retards, aux délais et aux recours contentieux inhérents à un mécanisme réglementaire qui manque cruellement de flexibilité.²⁶⁰ Les critiques de cette pensée économique rétorquent qu'en allouant librement les utilisations ou les occupations des

²⁵⁵ B. H. Siegan, « Non-Zoning in Houston », 13 J.L. & ECON. 71 (1970) p. 142-143

²⁵⁶ *Id.*

²⁵⁷ *Id.* p. 114.

²⁵⁸ *Id.* p. 99.

²⁵⁹ R. C. Ellickson, « Alternatives to Zoning: Covenants, Nuisance Rules, and Fines as Land Use Controls », 40 U. CHI. L. REV. 681, (1973) p. 697-698.

²⁶⁰ *Id.* Voir également, J. Z. « Krasnowiecki, Abolish Zoning », 31 Syracuse L. Rev. 719 (1980) p. 727-744.

sols selon les mécanismes du *laissez-faire*, le marché ignore nécessairement les externalités qu'elles produisent.²⁶¹ L'internalisation de ces externalités doit donc s'opérer dans un cadre réglementaire, c'est-à-dire par le zonage. Mais pour les tenants du *laissez-faire*, les conflits qui peuvent émerger à l'occasion de l'utilisation des sols créent des externalités purement locales et extrêmement concentrées d'un point de vue géographique.²⁶² Autrement dit, seules quelques propriétés avoisinantes seront affectées par ces externalités négatives. Or le droit des nuisances permet aux personnes subissant ces troubles d'y remédier.²⁶³ Ellickson, par exemple, propose que soient établis des « commissions en charge des nuisances » (*nuisances boards*) qui seraient habilitées à déclarer certaines utilisations du sol comme présumément nuisibles (*presumptive nuisances*) ainsi qu'à trancher des litiges.²⁶⁴ Ces commissions adopteraient des dispositions réglementaires énonçant précisément les occupations du sol considérées comme présumément nuisibles. Pour se faire, Ellickson propose l'instauration d'un référentiel : « le mauvais voisin selon les critères contemporains qui prévalent dans la communauté » (*unneighborly under contemporary community standards*).²⁶⁵ Ainsi, une utilisation du sol présumément nuisible dans un endroit donné ne constituera pas nécessairement une nuisance dans un autre. Une activité déclarée comme présumément nuisible ne sera pas automatiquement interdite mais aura pour conséquence de renverser la charge de la preuve au profit des voisins incommodés. Même si la proposition d'Ellickson se veut éminemment plus locale et fonction du voisinage concerné, elle emprunte néanmoins à la doctrine d'*anticipatory nuisance* développée plus haut, et à l'idée que certaines utilisations peuvent parfois présenter des risques susceptibles d'être qualifiés de nuisances. En France, la Cour de Cassation s'est prononcée sur la question de savoir si les risques occasionnés par une activité pouvaient constituer des troubles anormaux de voisinage. En 2004, la 2^{ème} chambre civile a ainsi estimé que le concepteur d'un parcours de golf était responsable sur le fondement de la théorie des troubles anormaux du voisinage de la contrainte qu'il faisait subir à un voisin de vivre sous la menace constante de projections de balles de golf, certes aléatoires mais néanmoins inéluctables et susceptibles d'avoir de graves conséquences.²⁶⁶ En février 2005, la même formation jugea que le stockage de meules de paille ou de foin à proximité immédiate d'une habitation de nature à faire courir un risque, constituait un trouble

²⁶¹ B. C. Karkkainen, « Zoning a Reply to the Critics », 10 J. Land Use & Envtl. L. 45 (1994).

²⁶² B. H. Siegan, « Non-Zoning in Houston », 13 J.L. & ECON. 71 (1970) p. 142-143.

²⁶³ Voir généralement, Guido Calabresi & A. Douglas Melamed, « Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral », 85 Harv. L. Rev. 1089, 1115-17 (1972).

²⁶⁴ Ellickson, *supra* note 259, p. 762-766.

²⁶⁵ *Id.* p. 748.

²⁶⁶ Voir annexe 9, Cass. 2^e civ., 10 juin 2004, n° de pourvoi : 03-10434 : RDI 2004.348, obs. F.G. Trébulle.

anormal de voisinage, dès lors que son pouvoir de combustion était particulièrement rapide, et qu'il présentait une grande inflammabilité.²⁶⁷ Si le degré de certitude quant à la réalisation du dommage comme celui de sa gravité semble être une exigence, la position de la Cour laisse penser qu'aujourd'hui exposer autrui à un risque peut être un fait générateur de responsabilité, en l'absence de faute comme de dommage. A ce titre les tendances américaines et françaises se rejoignent. Pourtant, éliminer le zonage pour lui substituer le droit des nuisances, même refondé, n'est pas dépourvu de critiques. Les détracteurs d'Ellickson comme de Siegan ont pu faire observer que l'instauration de commissions en charge des nuisances dans chaque agglomération engendrerait des coûts de transaction également élevés et des solutions aux litiges peu uniformes donc imprévisibles pour les promoteurs. De même, en proposant que les seuls remèdes ouverts aux voisins troublés soient sous forme de dommages et intérêts, la proposition d'Ellickson paraît particulièrement inappropriée dans un système de logement ségréatif. En effet, les maisons situées sur ces terrains n'ont qu'une faible valeur foncière, et les résidents de ces quartiers leur attribuent souvent une valeur sentimentale importante en raison des bénéfices qu'ils ont retiré de l'accès à la propriété privée. Dès lors le montant des dommages et intérêts sera singulièrement dérisoire, et en tout état de cause ne pourra offrir une compensation juste et équitable aux victimes d'injustices environnementales.

²⁶⁷ Voir annexe 10, Cass. 2^e civ., 24 février 2005, 04-10362, JCP 2005, G, II, 10100, note F.-G. Trébulle.

Conclusion

Les principes de justice environnementale nous enseignent que ni les commodités de la vie ni les effets de la dégradation sévère de l'environnement ne sont répartis uniformément, et que ce sont généralement les opprimés et les marginaux qui en souffrent. Cette répartition inégale a des causes complexes et ne s'explique pas par un seul facteur. Les circonstances historiques, les réalités économiques mais aussi l'inefficacité des réglementations ont toutes contribué à exacerber ces inégalités. Penser l'environnement en termes de justice et non plus seulement en termes de préservation présente à l'évidence certains avantages conceptuels. Si la justice environnementale repose sur le postulat que tout homme a un droit « inné » à un vivre dans un environnement sain, alors toute structure ou tout processus orientant la dégradation ou les risques environnementaux vers les secteurs vulnérables de la population serait injuste d'un point de vue social et économique. Cette dégradation, dans le cas où il serait impossible de l'éviter, doit être répartie d'une manière équitable entre les différents secteurs de la société. Dans cette perspective, le mouvement contre la destruction et la dégradation environnementale devient synonyme d'un espace de lutte démocratique et d'affirmation de l'universalité des droits de l'homme. Il permet de faire valoir concrètement les liens entre les droits de la personne et l'environnement.

En Europe, la dimension sociale de l'exposition aux risques environnementaux constitue un pan largement ignoré des politiques environnementales. Bien que cette question commence à interpeller les britanniques, et que certaines études en France font état de ces nouvelles sources d'inégalités, nos pays ne sont pas imprégnés du même héritage racial qu'aux Etats-Unis. Pourtant, lorsque saisi d'une demande d'implantation d'une industrie polluante, tout décideur politique est nécessairement confronté à des choix géographiques

susceptibles d'affecter certaines couches de la population. Par conséquent, la répartition équitable de ces établissements indésirables doit être au cœur de nos processus décisionnels.

La localisation équitable des industries polluantes s'inscrit dans un débat théorique dont la première étape pose la question de ce que constitue une distribution juste. A cet égard, le principal défi est de pouvoir articuler des théories de justice suffisamment concrètes pour ne pas s'égarer dans des revendications abstraites de justice qui rendraient le combat pour la justice environnementale particulièrement vain. Deux principes de justice se sont avérés pertinents pour garantir une répartition plus équitable des coûts environnementaux. Si les injustices qui résultent d'un processus décisionnel discriminatoire méritent toute l'attention, ce sont les résultats injustes, peu importe leurs causes, qui doivent être adressés en premier lieu. La justice dans sa conception distributive est donc apparue particulièrement cruciale pour tous ceux qui souffrent d'une répartition disproportionnée des industries polluantes. Que ce soit sous le modèle de distribution égale ou sous celui des préférences exprimées par les communautés, les injustices distributives sont criantes. Mais une distribution égale étant objectivement peu réaliste, le modèle de justice distributive selon les préférences exprimées par les communautés s'est avéré plus approprié. Pourtant, les règles de planification urbaine et les règlements de zonage se sont révélés inaptes à satisfaire à ce modèle, surtout lorsque ces préférences tendaient à évoluer au cours du temps. En d'autres termes, s'efforcer d'articuler des théories de justice plus concrètes n'a fait que soulever des problèmes additionnels qui, à chaque fois, nous ont éloigné des objectifs poursuivis par ceux qui se réclament des idéaux d'une répartition équitable des risques. Faut-il pour autant se résigner à accepter que les couches les plus vulnérables supportent, en plus des inégalités que la société leur inflige, une exposition aux risques environnementaux disproportionnée ? Retour à la case départ. Quoiqu'il en soit, les recherches de solutions doivent être poursuivies. Si les obstacles restent innombrables, une utilisation plus circonstanciée des outils juridiques existants a pu permettre de remporter quelques victoires éparses. Malgré ses propres faiblesses, la procédure de plainte administrative devant l'*Office of Civil Rights* d'EPA offre aux victimes de racisme environnemental une voie de droit pour s'opposer aux décisions des agences qui reçoivent une assistance financière du gouvernement fédéral. Les communautés pressenties pour accueillir des industries polluantes peuvent par ailleurs se prévaloir de certaines lois environnementales pour exprimer leur opposition à l'implantation d'industries polluantes. Ces lois n'instaurent certes, que des mécanismes procéduraux, mais permettent néanmoins de satisfaire à certains des objectifs de justice politique. En permettant aux victimes d'un trouble futur d'enjoindre

l'implantation d'une LULU, les moyens traditionnels de *common law* offrent également une alternative prometteuse. Grâce à la doctrine d'*anticipatory nuisances*, les habitants des quartiers déjà lourdement affectés par la présence d'industries polluantes peuvent faire échec à une décision d'implantation émanant des autorités locales, étatiques ou fédérales afin de rétablir une distribution plus équitable des externalités environnementales. Si le résultat de telles actions demeure incertain, la place cardinale qu'occupe le droit des nuisances ne peut être ignorée. Dans le prolongement de cette analyse, des propositions doctrinales vont même jusqu'à suggérer un abandon du zonage comme outil de contrôle de planification urbaine. La nature politique voire électoraliste du zonage combiné à une inefficacité économique a eu pour effet de négliger les intérêts d'habitants peu enclins à voter et d'augmenter le prix des logements pour les ménages aux revenus modestes. Là encore, le droit des nuisances s'est posé comme une alternative.

Les stratégies juridiques existent mais ne doivent pas être exclusives les unes des autres. Plus qu'une aspiration abstraite, la justice environnementale doit être appréhendée dans un contexte plus large : celui de permettre aux populations les plus vulnérables de décider librement de leur bien-être. Le chemin reste tumultueux et les recherches d'une solution toujours en gestation. Malgré un sentiment d'inabouti, cette étude aura permis d'importer ce débat dans notre pays, et au mieux, d'en délimiter les contours.

LISTE D'ABBREVIATIONS

- BANANA, Build Absolutely Nothing, Anywhere, Near Anybody (ne rien construire, nulle part, près de personne)
- CEQA, California Environmental Quality Act (loi californienne sur la qualité environnementale)
- CERCLA, Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act
- CNIL, Commission Nationale Informatique et Libertés
- CSTB, Conseil Scientifique et Technique du Bâtiment
- D4E, Direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale
- DEA, Pennsylvania Department of Environmental Protection (département pour la protection de l'environnement de l'état de Pennsylvanie)
- EPA, Environmental Protection Agency, (agence de protection de l'environnement)
- GAO, General Accounting Office
- LULU, Locally Undesirable Land Uses (utilisations du sol localement indésirable)
- MEDD, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable
- NAACP, National Association for the Advancement of Coloured People
- NIMBY, Not In My Back Yard (pas dans ma cour)
- NEPA, National Environmental Policy Act, (loi nationale de politique environnementale)
- UCC, United Church of Christ

Abréviations des différentes références bibliographiques

- Am. U. L. Rev.: American University Law Review

- Cal. L. Rev. : California Law Review
- Cin. L. Rev.: Cincinnati Law Review
- Colum. J. Envtl. L. : Columbia Journal of Environmental Law
- Cornell L. Rev: Cornell University Law Review
- DAUH : Droit Aménagement Urbanisme et Habitat
- Ecology L. Q.: Ecology Law Quarterly
- Envtl. Aff. L. Rev.: Environmental Affairs Law Review
- Envtl Econ. & Mgmt : Environmental Economics and Management
- Fordham Urb. L.J.: Fordham Urban Law Journal
- J. L. Society: Journal of Law and Society
- N. C. L. Rev.: North Carolina Law Review
- Nw. U. L. Rev.: Northwestern University Law Review
- Ohio St. L.J.: Ohio State Law Journal
- Pol'y Sci. : Policy Sciences
- RJE : Revue Juridique de l'Environnement
- Stan. Envtl. L.J.: Stanford Environmental Law Review
- Tul. L. Rev. : Tulane Law Review
- U. Ark. Little Rock L. Rev. : University of Arkansas Little Rock Law Review
- U. Ill. L. Rev.: University of Illinois Law Review
- U. Pa. L. Rev. : University of Pennsylvania Law Review
- Wash. & Lee L. Rev.: Washington and Lee Law Review
- Wis. Envtl. L.J.: Wisconsin Environmental Law Review
- Yale L. J. : Yale Law Journal

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

- Chuck D. Barlow, et al., *The Law of Environmental Justice: Theories and Procedures to Address Disproportionate Risk*. Ed. Michael B. Gerrard. Chicago, IL. (American Bar Association Publishing, 2001).
- T.L. Beauchamps et R.R. Faden, *A History and Theory of Informed Consent* (New York University Press, 1986).
- T.L. Beauchamps et J.F. Childress, *Principles of Biomedical Ethics*, 4^{ème} éd. (New York : Oxford University Press, 1994).
- R. D. Bullard, *Dumping in Dixie: Race and Environmental Quality* (Westview Press, 3rd éd. 2000).
- R. D. Bullard, *The People of Color Environmental Groups 1994-95 Directory* (1995).
- J.B. Callicott, *In Defense of the Land Ethic, Essays in Environmental Philosophy*, Albany, SUNY, (1989).
- R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, (Cambridge MA 1977).
- R. Elliot, ed. *Environmental Ethics*. Oxford: Oxford University Press, (1995).
- R. Gottlieb, *Forcing the Spring : The Transformation of the American Environmental Movement*, (1993).
- G. Hargrove, *Faces of Environmental Racism* (Lanham, MD : Rowman and Littlefield, 1995).
- A. Leopold, *A Sand Country Almanach*, Oxford University Press, (1949)
- K. A. Manaster, *Environmental Protection and Justice : Readings and Commentary on Environmental Law and Practice* p. 35-37 (2nd. éd. 2000).
- D. R. Mandelker, *Land Use Law*, (4^{ème} éd. 1997).
- M. Mendel-Reyes, *Reclaiming Democracy: The Sixties in Politics and Memory* (New York:Routledge, 1996).

- M. O'Brien, *Making Better Environmental Decisions: An Alternative to Risk Assessment*, (MIT Press, 2000).
- R. V. Percival et al, *Environmental Regulation, Laws, Science and Policy*, (3ème éd. 2000).
- T. Regan, *The Case for Animal Rights*, (Londres, Routledge & Kegan Paul, 1983).
- I. Romy, *Mise en Œuvre de la Protection de l'Environnement- Des citizen suits aux solutions suisses*, Fribourg (1997).
- R. Scarce, *Ecowarriors: Understanding the Radical Environmental Movement* (Noble Press, 1990).
- K. Shrader-Frechette, *Environmental Justice: Creating Equality, Reclaiming Democracy*, (Oxford University Press, 2002).
- P. Taylor, *Respect for Nature : a Theory of Environmental Ethics*, (Princeton University Press, 1986).

Rapports publiés:

- Cerrell Associates Inc. 1984, « Political Difficulties Facing Waste to Energy Conversion Plant Siting », Los Angeles, California Waste Management Board, Technical Information Series.
- Gordon Walker and Karen Bickerstaff, « Polluting the Poor: an Emerging Environmental Justice Agenda for the UK? », Goldsmiths College, University of London, New Cross, 2000.
- Rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement, « Les Inégalités Ecologiques en Milieu Urbain », Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, 27/04/05, disponible sur le site de la Documentation Française.
- United Church of Christ, « Toxic Wastes and Race in the United States: A National Report on the Racial and Socioeconomic Characteristics of Communities with Hazardous Waste Sites » (1987).

Revue de droit américain:

- K. Baar, Etats-Unis: « La Résistance au Logement Collectif », *Etude Foncières* (N°67, juin 1995)
- V. Been, « What's Fairness Got To Do With It? Environmental Justice and the Siting of Locally Undesirable Land Uses », 78 Cornell L. Rev. 1001, (1993).
- V. Been, « Locally Undesirable Land Uses in Minority Neighborhoods : Disproportionate Siting or Market Dynamics ? », 103 Yale L. J. 1383, (1994).

- R. D. Bullard, « Solid Waste Sites and the Black Houston Community », *Sociological Inquiry* 53 p. 273-288 (1983).
- G. Calabresi & A. D. Melamed, « Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral », 85 *Harv. L. Rev.* 1089 (1972).
- T. J. Centner et al., « Environmental Justice and Toxic Releases: Establishing Evidence of Discriminatory Effect Based on Race and Not Income », 3 *Wis. Env'tl. L.J.* 119 (1996).
- R. H. Coase, « The Problem of Social Cost », *Journal of Law and Economics*, 3, (1960).
- C. J. Daggett et al. « Advancing Environmental Protection Through Risk Assessment », 14 *Colum. J. Env'tl. L.* 308, (1989).
- R. C. Ellickson, « Alternatives to Zoning: Covenants, Nuisance Rules, and Fines as Land Use Controls », 40 *U. CHI. L. REV.* 681, (1973).
- B. Fischhoff et al., « How Safe is Safe Enough ? A Psychometric Study of Attitudes Towards Technological Risks and Benefits », 9 *Pol'y Sci.* 127 (1978).
- S. Foster, «Justice from the Ground up: Distributive Inequities, Grassroots Resistance, and the Transformative Politics of the Environmental Justice Movement », 86 *Cal. L. Rev.* 775, 841 (1998).
- E. Gauna, « Federal Environmental Citizen Provisions : Obstacles and Incentives on the Road to Environmental Justice », 22 *Ecology L. Q.* 1, (1995).
- O. F. Harris, Jr., « Environmental Justice: The Path to a Remedy that Hits the Mark », 21 *U. Ark. Little Rock L. Rev.* 797 (1999).
- J. H. Hurwitz and E. Quita Sullivan, «Using Civil Rights Law to Challenge Environmental Racism: From Bean to Guardians to Chester to Sandoval », 2 *J. L. Society* 5 (2001).
- S. M. Johnson, « Economics v. Equity: the European Experience », 58 *Wash. & Lee L. Rev.* 417 (2001).
- B. C. Karkkainen, « Zoning a Reply to the Critics », 10 *J. Land Use & Env'tl. L.* 45 (1994).
- A. Kaswan, « Environmental Justice: bridging the gap between environmental laws and "justice" », 47 *Am. U. L. Rev.* 221 (1997).
- A. Kaswan, « Distributive Justice and the Environment », 81 *N. C. L. Rev.* 1031 (2003).
- R. R. Kuehn, « The Environmental Justice Implications of Quantitative Risk Assessment », 1996 *U. Ill. L. Rev.* 103 (1996).
- H. Kunreuther et al., « A Compensation Mechanism for Siting Noxious Facilities : Theory and Experimental Design », 14 *J. Env'tl Econ. & Mgmt.* 371, (1987).

- D. E. Lively, « The Diminishing Relevance of Rights: Racial Disparities in the Distribution of Lead Exposure Risks », 21 B.C. Envtl. Aff. L. Rev. 309 (1994).
- B. C. Mank, « Environmental Justice and Discriminatory Siting: Risk-based Representation and Equitable Compensation », 56 Ohio St. L.J. 329 (1995).
- B. C. Mank, « Environmental Justice and Title VI : Making Recipient Agencies Justify Their Siting Decisions », 73 Tul. L. Rev. 787 (1999).
- F. Michelman, « In Pursuit of Constitutional Welfare Rights : One View of Rawls' Theory of Justice », 121 U. Pa. L. Rev. 962, (1973).
- N. A. F. Popovic, « Pursuing Environmental Justice with International Human Rights Law and State Constitutions », 15 Stan. Envtl. L.J. 338 (1996).
- V. Renard, « Etats-Unis, La Ségrégation par le Zonage », *Etudes Foncières* (N°33, déc. 1986).
- P. M. Shepard, « Issues of Community Empowerment », 21 Fordham Urb. L.J. 739, (1994).
- B. H. Siegan, « Non-Zoning in Houston », 13 J.L. & ECON. 71 (1970).
- J. W. Singer, « No Right to Exclude: Public Accommodations and Private Property », 90 Nw. U. L. Rev. 1283, (1996).
- A. C.L. Vig, « Using Title VI To Salvage Civil Rights From Waste: Chester Residents Concerned for Quality Living v. Seif », 67 U. Cin. L. Rev. 907 (1999).
- R. L. West, « Taking Preferences Seriously », 64 Tul. L. Rev. 659 (1990).
- S. M. Williams, « The Anticipatory Nuisance Doctrine: One Common Law Theory for Use in Environmental Justice Cases », 19 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev. 223, (1995).
- E. H. Ziegler, « Etats-Unis : Etalement Urbain, Zonage et Croissance Intelligente (*Smart Growth*) », *DAUH* 2005.
- R. Zimmerman, « Issues of Classification in Environmental Equity: How we manage is how we measure », 21 Fordham Urb. L.J. 633, (1994).

Articles de presse:

- E. Klinenberg, « La Gauche Américaine Découvre la « Justice Ecologique » », *Le Monde Diplomatique*, Fév. 1998.
- N. Saulnier, « L'Allée du Cancer », *le Web de l'Humanité*, (18 juillet 2001).

Législation fédérale:

- Le Quatorzième Amendement de la Constitution « la protection égale de la loi ».
- President Clinton's Executive Order No. 12898, Sec. 1-101 intitulé "Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority Populations and Low-Income Populations". Exec. Order No. 12, 898, 3 C.F.R. § 859 (1995).
- President's Memorandum on Environmental Justice, 30 Weekly Comp. Pres. Doc. 279, 280 (11 fév. 1994).
- Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA).
- National Environmental Policy Act (NEPA) codifié au 42 U.S.C. § 4332(2)(F)(1988).
- 38 Fed. Reg. 17,968, 17,969 (1973).
- 40 C.F.R. Part 7, § 7.120
- EPA's Interim Guidance for Investigating Title VI Administrative Complaints Challenging Permits (1998).
- Civil Rights Act, Title VI, § 601 et § 602 (1964).

Législation des états fédérés:

- California Environmental Quality Act, Cal. Pub. Res. Code §§ 21000-21177.
- ALA. CODE § 6-5-125 (1975 & Supp.1994) (Alabama).
- GA. CODE ANN. § 41-2-4 (1994) (Géorgie).

Décisions de justice

- Bean v. Southwestern Waste Management, 482 F Supp 673 (SD Tex 1979)
- NAACP v. Wilmington Med. Ctr., Inc., 491 F. Supp. 290, 316, 339-40, 342 (D. Del. 1980).
- Village of Wilsonville v. SCA Services, Inc., 426 N.E.2d 824 (Ill. 1981).
- Town of Hokes Bluff v. Butler, 404 So. 2d 623 (Ala. 1981).
- Village of Goodfield v. Jamison 544 N.E.2d 1229 (Ill. Ct. App. 1989).

- East Bibb Twiggs Neighborhood Ass'n v. Macon-Bibb County Planning & Zoning Comm'n, 706 F. Supp. 880, 886 (M.D. Ga.), 896 F.2d 1264 (11th Cir. 1989).
- Sharp v. 25st Street Landfill, Inc., 810 P.2d 1270 (Okla. 1990).
- El Pueblo Para el Aire y Agua Limpio v. Kings County Bd. of Supervisors, No. 366045 (Sacramento County Super. Ct., Cal., Déc. 30, 1991).
- Duff v. Morgantown Energy Assocs., 421 S.E.2d 253 (W.V. 1992).
- R.I.S.E., Inc. v. Kay, 768 F. Supp. 1144 (E.D. Va. 1991), aff'd mem., 977 F.2d 573 (4th Cir. 1992).
- Chester Residents Concerned for Quality Living v. Seif, 132 F. 3d 925, 928 n.1 (3rd Cir. 1997).
- St. Francis Prayer Center v. Michigan Dept. of Environmental Quality, Title VI Administrative Complaint File No. 5R-98-R5 (1998).
- Alexander v. Sandoval, 532 U.S. 275, p. 289 (2001).

Sites internet:

- Environmental Justice Resource Centre – Clark Atlanta University <http://www.ejrc.cau.edu/>
- Environmental Justice Database – Michigan State University
<http://www.msue.msu.edu/msue/imp/modej/masterej.html>
- Environmental Justice and Environmental Racism – Environmental Justice Network
<http://www.ejnet.org/ej/>
- Policy group to disprove environmental racism – National Center for Policy Analysis
<http://www.ncpa.org/pi/enviro/envpd/pdenv68.html>
- Environmental Protection Agency (États-Unis) www.epa.gov
- Rapport de l'association Friends of the Earth U.K sur *La Relation Géographique entre les Revenus des Ménages et les Industries Polluantes au Royaume Uni.* sur http://www.foe.co.uk/campaigns/industry_and_pollution/factorywatch/pollution_and_poverty/income_and_pollution.html

Bibliographie française

- J.P. Brouant, « Mixité Sociale, Droit au Logement et Communautarisme », *DAUH*, 2002.
- B. Desaignes et F. Bonnieux, *Economie et Politique de l'Environnement*, Précis DALLOZ, Série sciences économiques, (1998).
- G. Durantou, « L'Analyse Economique du Zonage Urbain : une Brève Revue de la Littérature », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* n°2, pp. 171-188 (1997).
- A. Jobert, « L'Aménagement en Politique : ou ce que le « Syndrome NIMBY » nous dit de l'Intérêt Général ». *Politix (Paris)*, (1998-04/06) n°42, p.67-92. Fait partie d'un numéro spécial. Résumé en anglais.
- R. Lagagnier et al., « Le Développement Durable Face au Territoire :Eléments pour une Recherche Pluridisciplinaire », *Revue Développement Durable et Territoires*, (2002).
- A. Lessoua, « Mesures d'Exposition par Catégories Socioprofessionnelles des Populations à la Pollution Atmosphérique », Thèse de doctorat (version provisoire, Mai 2004).
- J. Lolive, « La Montée en Généralité pour Sortir du NIMBY : la Mobilisation Associative contre le TGV Méditerranée ». *Politix (Paris)*, (1997-07/09) n°39, p.109-130. Résumé en anglais.
- V. Renard, *Plans d'Urbanisme et Justice Foncière*, Paris, PUF (1980).
- M. Tapie-Grime, « Le NIMBY, une Ressource de Démocratisation », *Ecologie politique*, (1997,automne/hiver)n°21, p.13-26. Tabl., graph. Fait partie d'une suite d'articles.
- J. Theys, « Les Approches Territoriales et Sociales du Développement Durable », *Revue de la CFDT* (N°48, fév. 2002).
- J. Theys, « Quand Inégalités Sociales et Inégalités Ecologiques se Cumulent » in « Développement durable, villes et territoires, innover et décroisonner pour anticiper les ruptures » - 2000.
- C. Viard, « La Croissance des Nuisances Routières : une Source d'Inégalités Non Reconnues », *RJE* 3/2003.