



N° 1593

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 mai 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE (n° 992) *relatif à la* **Charte de l'environnement**,

PAR M. MARTIAL SADDIER,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— POURQUOI ADOSSER UNE CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT A LA CONSTITUTION? 16	
A.— UN CONSTAT : LA NECESSITE DE RENFORCER L'EFFICACITE ET LA COHERENCE DES PRINCIPES GENERAUX DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT 16	
1. La prise en compte de l'environnement dans le droit national : des principes généraux peu opérants qui traduisent une vision morcelée de l'environnement 16	
2. Les principes environnementaux établis au niveau international : un caractère très général, une jurisprudence peu encadrée 18	
<i>a) Au plan communautaire : des principes non définis et un renvoi à la jurisprudence</i> 18	
<i>b) Dans les traités et conventions internationaux 19</i>	
B.— L'INNOVATION MAJEURE : DONNER UNE PORTEE CONSTITUTIONNELLE A UN NOUVEAU PACTE ECOLOGIQUE 19	
II.— QUEL SERA L'IMPACT DE LA CHARTE ? 21	
A.— LA NECESSITE DE DISTINGUER LES DISPOSITIONS DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT SELON LEUR PORTEE JURIDIQUE 21	
B.— LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT S'IMPOSERA AU LEGISLATEUR 23	
C.— LA NECESSAIRE CONCILIATION DES DISPOSITIONS DE LA CHARTE AVEC D'AUTRES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES 24	
D.— DES INTERROGATIONS SUR LE RISQUE DE CONTENTIEUX 24	
TRAVAUX DE LA COMMISSION 27	
I.— AUDITION DE M. DOMINIQUE PERBEN, GARDE DES SCEAUX ET MINISTRE DE LA JUSTICE 27	
II.— AUDITION DE MME ROSELYNE BACHELOT, MINISTRE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE 37	
III.— DISCUSSION GÉNÉRALE 55	
IV.— EXAMEN DES ARTICLES 67	
<i>Avant l'article 1^{er} 67</i>	
<i>Article 1^{er} Adossement de la Charte de l'environnement à la Constitution 68</i>	
<i>Article 2 Charte de l'environnement 70</i>	

I.— LES CONSIDERANTS 70

II.— LES ARTICLES DE LA CHARTE 76

Article 1^{er} de la Charte de l'environnement **Droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé** 76

Article 2 de la Charte de l'environnement **Devoir de prendre part à la préservation et l'amélioration de l'environnement** 81

Article 3 de la Charte de l'environnement **Devoir de prévention et de limitation des atteintes à l'environnement** 83

Article 4 de la Charte de l'environnement **Réparation des dommages causés à l'environnement** 86

Article 5 de la Charte de l'environnement **Principe de précaution** 90

1. Pourquoi avoir choisi une constitutionnalisation du principe de précaution et l'avoir doté d'une portée directe ? 91
2. Quel est le champ d'application du principe de précaution ? 93
 - a) *L'incertitude scientifique sur la réalisation du dommage* 93
 - b) *Le caractère environnemental du dommage* 98
 - c) *La gravité et l'irréversibilité du dommage* 98

CHAMP D'APPLICATION DU PRINCIPE DE PRECAUTION 100

3. Quelle forme devra prendre l'application du principe de précaution ? 105
 - a) *Un principe qui doit être appliqué par les seules autorités publiques* 105
 - b) *L'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin d'éviter la réalisation du dommage* 107
 - c) *Une obligation concomitante de recherche afin d'évaluer les risques encourus* 109
4. Le principe de précaution pourra-t-il être invoqué dans le contentieux de la responsabilité pénale ? 110
5. Quel sera l'impact de l'article 5 sur le contentieux ? 110

Article 6 de la Charte de l'environnement **Promotion du développement durable par les politiques publiques et exigence de conciliation des trois piliers de ce mode de développement** 112

Article 7 de la Charte de l'environnement **Droit d'accès aux informations relatives à l'environnement et participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement** 115

Article 8 de la Charte de l'environnement **Education et formation à l'environnement** 118

Article 9 de la Charte de l'environnement **Concours de la recherche et de l'innovation à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement** 119

Article 10 de la Charte de l'environnement **La Charte de l'environnement, inspiration de l'action européenne et internationale de la France** 121

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION 125

Article premier 125

Article 2 125

ANNEXES : 127

AUDITIONS REALISEES PAR LE RAPPORTEUR 127

AUDITION DE M. JEAN-FRANÇOIS BERNARDIN, 129

PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE DES CHAMBRES FRANÇAISES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE (ACFCI), 129

M. JEAN-CHRISTOPHE DE BOUTEILLER, 129

DIRECTEUR GENERAL DE L'ACFCI, 129

MME VALERIE DUPERRIER-GUIGARD, 129

ATTACHEE PARLEMENTAIRE DE L'ACFCI 129

AUDITION DE M. MARTIN HIRSCH, 132

DIRECTEUR GENERAL DE L'AGENCE FRANÇAISE DE SECURITE SANITAIRE DES ALIMENTS (AFSSA) 132

AUDITION DE MME MICHELE FROMENT-VEDRINE, 134

DIRECTRICE GENERALE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE SECURITE SANITAIRE ENVIRONNEMENTALE (AFSSE) 134

AUDITION DE M. HERVE BENOIT, 137

CHARGE DE MISSION A L'ASSOCIATION NATIONALE DES ELUS DE LA MONTAGNE (ANEM) 137

AUDITION DE M. GUY VASSEUR, 139

PRESIDENT DE LA COMMISSION ENVIRONNEMENT DE L'ASSEMBLEE PERMANENTE DES CHAMBRES D'AGRICULTURE (APCA) 139

ET DE M. GUILLAUME BAUGIN, 139

CHARGE DES RELATIONS DE L'APCA AVEC LE PARLEMENT 139

AUDITION DE M. BERNARD DE GOUTTES, 141

DIRECTEUR JURIDIQUE D'AREVA, 141

M. PHILIPPE GARDERET, 141

DIRECTEUR DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION D'AREVA, 141

MME CHRISTINE GALLOT, 141

DIRECTEUR DES RELATIONS INSTITUTIONNELLES D'AREVA, 141

M. JEREMIE FOREST 141

CHARGE DES RELATIONS D'AREVA AVEC LE PARLEMENT 141

AUDITION DE M. CLAUDE BIRRAUX, 144

DEPUTE, PRESIDENT DE L'OFFICE PARLEMENTAIRE D'EVALUATION DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES 144

AUDITION DE M. MARC LEGER, 146

DIRECTEUR, CONSEILLER JURIDIQUE AUPRES DE L'ADMINISTRATEUR GENERAL DU COMMISSARIAT A L'ENERGIE ATOMIQUE (CEA) 146

ET MME FLORENCE TOUITOU, 146

ASSISTANTE A LA DIRECTION JURIDIQUE ET DU CONTENTIEUX, SERVICE DES AFFAIRES JURIDIQUES DU CEA 146

AUDITION DE M. PASCAL LABET, 149

DIRECTEUR DU SERVICE ECONOMIQUE DE LA CONFEDERATION GENERALE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (CGPME) 149

ET DE M. DOMINIQUE BROGGIO, 149

ASSISTANT DU PRESIDENT DE L'UNION NATIONALE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES 149

AUDITION DE M. ALAIN CHOSSON, 151

SECRETAIRE GENERAL ADJOINT CHARGE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE A LA CONFEDERATION DE LA CONSOMMATION, DU LOGEMENT ET DU CADRE DE VIE (CLCV) 151

AUDITION DE M. GERARD MEGIE, 153

PRESIDENT DU CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (CNRS) 153

AUDITION DE M. JACQUES PASQUIER, 155

MEMBRE DU COMITE NATIONAL DE LA CONFEDERATION PAYSANNE, 155

ET M. PAUL BONHOMO, 155

CHARGE DES AFFAIRES JURIDIQUES POUR LA CONFEDERATION PAYSANNE 155

AUDITION DE M. CHRISTIAN ROUSSEAU, 158

PRESIDENT DU POLE ENVIRONNEMENT DE COOP DE FRANCE, **158**

MME MIREILLE RICLET, 158

CHARGEE DE MISSION ENVIRONNEMENT DE COOP DE FRANCE, **158**

MME IRENE DE BRETTEVILLE, 158

CHARGEE DES RELATIONS DE COOP DE FRANCE AVEC LE PARLEMENT **158**

AUDITION DE M. CLAUDE-ANDRE LACOSTE, 161

DIRECTEUR GENERAL DE LA DIRECTION GENERALE DE LA SURETE NUCLEAIRE ET DE LA
RADIOPROTECTION, **161**

M. ALAIN SCHMITT, 161

DIRECTEUR GENERAL ADJOINT, **161**

ET MME DANIELLE DEGUEUSE, 161

CONSEILLERE JURIDIQUE APRES DU DIRECTEUR GENERAL **161**

AUDITION DE MME CLAUDE NAHON, 163

DIRECTRICE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE D'ELECTRICITE
DE FRANCE (EDF), **163**

M. CLAUDE JEANDRON, 163

DIRECTEUR ADJOINT DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENVIRONNEMENT D'EDF,
163

M. BERTRAND LE THIEC, 163

CHARGE DES RELATIONS D'EDF AVEC LE PARLEMENT **163**

AUDITION DE M. FRANCIS CHATEAURAYNAUD, 165

MAITRE DE CONFERENCES EN SOCIOLOGIE A L'ECOLE DES HAUTES ETUDES EN SCIENCES
SOCIALES **165**

AUDITION DE M. GERARD DE LA MARTINIÈRE, 167

PRESIDENT DE LA FEDERATION FRANÇAISE DES SOCIETES D'ASSURANCE (FFSA), **167**

M. CLAUDE DELPOUX, 167

DIRECTEUR DES ASSURANCES DE BIENS ET DE RESPONSABILITE A LA FFSA, **167**

M. JEAN-PAUL LABORDE, 167

CHARGE DES RELATIONS DE LA FFSA AVEC LE PARLEMENT **167**

AUDITION DE M. BERNARD ROUSSEAU, 171

PRESIDENT DE FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT (FNE), MEMBRE DE LA COMMISSION COPPENS **171**

AUDITION DE M. PASCAL FERREY, 173

PRESIDENT DE LA COMMISSION ENVIRONNEMENT DE LA FEDERATION NATIONALE DES SYNDICATS D'EXPLOITANTS AGRICOLES (FNSEA) **173**

ET DE MME NADINE NORMAND, 173

CHARGEE DES RELATIONS AVEC LES ELUS **173**

AUDITION DE M. ANDRE REMY, 176

DELEGUE AUX AFFAIRES ECONOMIQUES ET STATISTIQUES DE LA FEDERATION NATIONALE DES TRANSPORTS ROUTIERS (FNTR) **176**

AUDITION DE MME MARIANNE LAIGNEAU, 178

DIRECTRICE ADJOINTE A LA DIRECTION DE L'INFORMATION ET DES AFFAIRES PUBLIQUES DE GAZ DE FRANCE (GDF), **178**

ET MME CHANTAL PHILIPPET, 178

CHARGEE DES RELATIONS DE GAZ DE FRANCE AVEC LE PARLEMENT **178**

AUDITION DE M. PHILIPPE HUBERT, 181

DIRECTEUR DES RISQUES CHRONIQUES A L'INSTITUT NATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT INDUSTRIEL ET DES RISQUES (INERIS) **181**

AUDITION DE M. PIERRE STENGEL, 184

DIRECTEUR SCIENTIFIQUE « ÉCOSYSTEMES CULTIVÉS ET NATURELS » DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE AGRONOMIQUE (INRA), **184**

M. BERNARD HUBERT, 184

DIRECTEUR SCIENTIFIQUE ADJOINT, CHARGE DU DEVELOPPEMENT DURABLE A L'INRA, **184**

ET M. NICOLAS DURAND, 184

CHARGE DES RELATIONS DE L'INRA AVEC LE PARLEMENT **184**

AUDITION DE M. CHRISTIAN BRECHOT, 186

DIRECTEUR GENERAL DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA SANTE ET DE LA RECHERCHE MEDICALE (INSERM), **186**

M. VICTOT DEMARIA PESCE, 186

CHARGE DES RELATIONS INSTITUTIONNELLES DE L'INSERM **186**

AUDITION DE M. MICHEL JOLY, 188

VICE-PRESIDENT DES JEUNES AGRICULTEURS, CHARGE DE L'ENVIRONNEMENT, **188**

MME SANDRINE VIGUIE, 188

CONSEILLERE ENVIRONNEMENT AU SEIN DES JEUNES AGRICULTEURS, **188**

ET MME MARIE-CECILE GAMEZ, 188

CHARGEE DES RELATIONS DES JEUNES AGRICULTEURS AVEC LES POUVOIRS PUBLICS **188**

AUDITION DE M. YVES JEGOUZO, 191

PROFESSEUR DE DROIT A L'UNIVERSITE PARIS I PANTHEON-SORBONNE, **191**

PRESIDENT DU COMITE JURIDIQUE DE LA COMMISSION COPPENS, **191**

CONSEILLER D'ETAT EN SERVICE EXTRAORDINAIRE **191**

AUDITION DE M. JACQUES AUMONIER, 195

PRESIDENT DE LA SECTION HYGIENE POUR LES ENTREPRISES DU MEDICAMENT (LEEM), **195**

MME CLAIRE SIBENALER, 195

DIRECTEUR DES AFFAIRES SCIENTIFIQUES, PHARMACEUTIQUES ET MEDICALES DU LEEM, **195**

ET MME ALINE BESSIS-MARAIS, 195

RESPONSABLE DES AFFAIRES PUBLIQUES DU LEEM **195**

AUDITION DE MME SOPHIE LIGER, 197

DIRECTEUR ADJOINT DE LA DIRECTION DES AFFAIRES ECONOMIQUES, FINANCIERES ET FISCALES DU MOUVEMENT DES ENTREPRISES DE FRANCE (MEDEF) **197**

MME MATHILDE JACQUEAU, 197

RESPONSABLE JURIDIQUE ENVIRONNEMENT, **197**

ET M. GUILLAUME RESSOT, 197

CHARGE DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT **197**

AUDITION DE M. JACQUES PELISSARD, 200

DEPUTE, MEMBRE DE LA COMMISSION COPPENS, **200**

PREMIER VICE-PRESIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE **200**

AUDITION DE MME GENEVIEVE PERRIN-GAILLARD, 202

DEPUTEE, MEMBRE DE LA COMMISSION COPPENS **202**

AUDITION DE M. THIERRY CHAMBOLLE, 204

DIRECTEUR DELEGUE « ENVIRONNEMENT ET TECHNOLOGIES » DE SUEZ **204**

AUDITION DE M. JEAN-MICHEL GIRES, 206

DIRECTEUR « DEVELOPPEMENT DURABLE ET ENVIRONNEMENT » DE TOTAL, **206**

M. JACQUES DE NAUROIS, 206

DIRECTEUR DES RELATIONS INSTITUTIONNELLES DE TOTAL, **206**

MME PASCALE KROMAREK, 206

JURISTE DELEGUEE AUPRES DE LA DIRECTION « DEVELOPPEMENT DURABLE ET ENVIRONNEMENT » DE TOTAL, **206**

M. CHRISTOPHE CEVASCO, 206

CHARGE DES RELATIONS DE TOTAL AVEC LE PARLEMENT ET LES ELUS **206**

AUDITION DE M. MAURICE TUBIANA, 209

PRESIDENT HONORAIRE DE L'ACADEMIE NATIONALE DE MEDECINE, **209**

PRESIDENT DE LA COMMISSION ENVIRONNEMENT DE L'ACADEMIE DES SCIENCES **209**

AUDITION DE MME DENISE LESPINASSE, 212

PRESIDENTE DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT D'UFC-QUE CHOISIR, **212**

MME LAURA DEGALLAIX, 212

CHARGEE DE MISSION SUR L'ENVIRONNEMENT A UFC-QUE CHOISIR, **212**

ET M. NICOLAS LARMAGNAC, 212

DIRECTEUR DU SERVICE DU DEVELOPPEMENT ET DE LA COMMUNICATION D'UFC-QUE CHOISIR **212**

AUDITION DE M. DOMINIQUE PARET, 215

DIRECTEUR DES RELATIONS INSTITUTIONNELLES ET DES AFFAIRES ECONOMIQUES DE L'UNION FRANÇAISE DES INDUSTRIES PETROLIERES (UFIP), **215**

M. BRUNO AGEORGES, 215

DIRECTEUR DES AFFAIRES JURIDIQUES ET ECONOMIQUES DE L'UFIP, **215**

M. JEAN-PIERRE LEGALLAND, 215

DIRECTEUR TECHNIQUE ENVIRONNEMENT ET RAFFINAGE DE L'UFIP **215**

AUDITION DE M. JEAN PELIN, 218

DIRECTEUR GENERAL DE L'UNION DES INDUSTRIES CHIMIQUES (UIC) **218**

ET DE M. JACQUES BOUDON, 218

DIRECTEUR TECHNIQUE DE L'UIC **218**

AUDITION DE M. FRANCK GAMBELLI, 221

DIRECTEUR DE LA SECURITE, DES CONDITIONS DE TRAVAIL ET DE L'ENVIRONNEMENT AU SEIN DE L'UNION DES INDUSTRIES ET METIERS DE LA METALLURIE (UIMM) **221**

AUDITION DE M. JEAN-CHARLES BOCQUET, 224

DIRECTEUR GENERAL DE L'UNION DES INDUSTRIES DE LA PROTECTION DES PLANTES (UIPP) **224**

AUDITION DE M. GILLES POIDEVIN, 226

DELEGUE GENERAL DE L'UNION DES INDUSTRIES DE LA FERTILISATION (UNIFA) **226**

AUDITION DE M. JEAN-PIERRE TARDIEU, 227

DIRECTEUR DE L'INSTITUT VEOLIA ENVIRONNEMENT, **227**

M. GERARD JEANPIERRE, 227

DIRECTEUR JURIDIQUE DE VEOLIA ENVIRONNEMENT, **227**

MME MARIE-THERESE SUART, 227

DIRECTEUR DES RELATIONS INSTITUTIONNELLES DE VEOLIA ENVIRONNEMENT **227**

AUDITION DE M. CEDRIC DU MONCEAU, 229

DIRECTEUR GENERAL DE WWF, **229**

ET MME ROXANE ROGER-DENEUVILLE, 229

JURISTE AU SEIN DE WWF **229**

MESDAMES, MESSIEURS,

Toute réflexion sur la place de l'homme dans son environnement doit tenir compte de la complexité des liens qui les unissent : de tout temps, les activités humaines ont façonné la nature ; de tout temps également, les conditions de la vie humaine ont été tributaires des milieux naturels. La place de l'homme dans la nature doit donc être envisagée sous l'angle d'une interaction dynamique et évolutive.

Or, le constat est aujourd'hui le suivant : notre développement économique, social et technique au cours du siècle précédent a incontestablement amélioré notre durée de vie et notre bien-être ; mais, dans le même temps, il a conduit à bouleverser certains équilibres naturels, notre environnement ayant dû s'adapter à la diffusion rapide et massive de nouveaux modes de production et de consommation. L'homme a ainsi acquis sur la nature un pouvoir jamais atteint auparavant, susceptible de mettre en cause non seulement les écosystèmes mais aussi le bien-être des générations futures sur le long terme.

Notre responsabilité vis-à-vis de ces générations ne peut évidemment se mesurer à la seule aune de la qualité de leur environnement futur ; leur bien-être dépendra certes de ce facteur, mais aussi de leur développement. On ne peut en effet se contenter de léguer à nos enfants un patrimoine naturel préservé ; encore faut-il qu'ils disposent des conditions nécessaires à leur développement, c'est-à-dire des conditions favorables aux initiatives économiques et à la recherche. La voie d'une hypothétique « croissance zéro » doit donc être écartée, au profit d'une démarche équilibrée, celle du développement durable, qui vise à concilier des exigences parfois contradictoires : respect de la qualité de l'environnement, développement économique et progrès social.

Aujourd'hui plus que jamais, cette voie est plébiscitée par nos concitoyens : la multiplication et l'ampleur des crises environnementales dues aux activités humaines ont donné lieu à une véritable prise de conscience et parfois à des inquiétudes. Le réchauffement climatique, la manipulation du vivant avec les organismes génétiquement modifiés, la pollution croissante et parfois irréparable de notre environnement sont autant de manifestations de notre capacité d'influer sur les

conditions de notre vie, dans des proportions qui n'avaient jamais été atteintes jusque là. Dans le même temps, des phénomènes extrêmes (inondations, tempêtes) nous rappellent notre vulnérabilité et notre dépendance à l'égard de l'environnement. L'opinion s'en émeut et exige légitimement que notre mode de développement soit maîtrisé et assorti de « garde-fous ».

Cette attente prend évidemment des expressions diverses, mais on peut considérer qu'elle concerne l'environnement en tant que cadre de vie et non en tant que sujet de droit à part entière. Rares sont en effet les tenants d'une « écologie profonde » qui souhaiteraient reconnaître des droits subjectifs à la nature ; l'aspiration collective concerne l'homme « environné », immergé dans un milieu dont il perçoit la dégradation comme une atteinte à son bien-être. Cette aspiration se traduit par une sensibilité croissante des Français aux problématiques environnementales et leur volonté que l'homme soit responsabilisé dans son rapport à la nature, tout en garantissant le développement économique et l'innovation scientifique et technique.

Le Président de la République, M. Jacques Chirac, a su prendre la mesure des enjeux et de cette attente. Comme il l'a déclaré lors du sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg de 2002, « *Notre maison brûle et nous regardons ailleurs. La nature, mutilée, surexploitée, ne parvient plus à se reconstituer et nous refusons de l'admettre. L'humanité souffre. Elle souffre de mal-développement, au nord comme au sud, et nous sommes indifférents. La terre et l'humanité sont en péril et nous en sommes tous responsables. Il est temps, je crois, d'ouvrir les yeux. Sur tous les continents, les signaux d'alerte s'allument. (...) Nous ne pourrions pas dire que nous ne savions pas ! Prenons garde que le XXI^{ème} siècle ne devienne pas, pour les générations futures, celui d'un crime de l'humanité contre la vie. Notre responsabilité collective est engagée. Responsabilité première des pays développés. Première par l'histoire, première par la puissance, première par le niveau de leurs consommations. Si l'humanité entière se comportait comme les pays du nord, il faudrait deux planètes supplémentaires pour faire face à nos besoins. (...) Dix ans après Rio, nous n'avons pas de quoi être fiers.* ».

Cette prise de conscience se traduit aujourd'hui dans l'action. Sur initiative du chef de l'Etat, qui avait émis cette proposition lors de son discours d'Avranches le 18 mars 2002, nous nous apprêtons à consacrer au plus haut niveau de notre hiérarchie des normes un droit de l'homme à l'environnement qui complètera nos droits fondamentaux aux côtés des droits civils et politiques ainsi que des droits économiques et sociaux. Ce nouveau droit sera complété par des devoirs visant à le garantir, selon une philosophie plaçant l'homme au centre de la nature tout en reconnaissant ses responsabilités vis-à-vis des générations futures.

La Charte de l'environnement constitue un texte fondateur et réaliste. Fondateur parce qu'il s'agit d'inscrire dans notre bloc de constitutionnalité de nouveaux droits et de nouvelles exigences, qui s'imposeront à toutes les juridictions et aux autorités publiques qui auront à garantir l'impératif écologique. Réaliste parce que cet impératif est concilié avec les deux autres piliers du développement durable, le développement économique et le progrès social, ce texte ayant été élaboré selon

une démarche originale de démocratie participative destinée à prendre en compte des préoccupations parfois contradictoires pour en dégager l'intérêt collectif.

On doit en effet souligner le caractère inédit de la démarche qui a présidé à l'élaboration de la Charte de l'environnement : la Commission de préparation de la Charte de l'environnement, dite « commission Coppens » du nom de son président, instaurée le 26 juin 2002, a mené ses travaux jusqu'au 8 avril 2003. D'une composition réduite (18 membres), elle a permis de réunir des personnalités aux compétences et aux approches diversifiées, afin que soient représentés tous les acteurs concernés par les problématiques environnementales : des élus, des experts juridiques et scientifiques, des représentants des partenaires sociaux, des associations et des entreprises.

Dans le même temps, une consultation nationale de grande ampleur a été menée : un questionnaire consacré aux attentes et aux propositions en matière d'environnement adressé à plus de 55 000 acteurs régionaux, 14 assises territoriales regroupant plus de 8 000 participants de la société civile ont ainsi permis de prendre la mesure des aspirations environnementales de notre société et de la nécessaire conciliation de celles-ci avec les impératifs économiques et sociaux.

On sait que les conclusions de la commission Coppens n'ont pas donné lieu à un total consensus au sein de cette instance, puisque deux versions alternatives des principes de précaution, de prévention et du principe « pollueur-payeur » ont été proposées dans son rapport ; le point essentiel sur lequel elles différaient consistait en un renvoi à la loi, dans la variante n° 1, des conditions de mise en œuvre de ces principes qui n'étaient donc pas d'application immédiate.

Le choix opéré par les rédacteurs de la Charte a été équilibré et ambitieux, puisqu'il a consisté à privilégier une applicabilité directe pour le principe de précaution et à faire appel au législateur pour préciser les conditions d'application des principes de prévention et de réparation.

Dès lors, le travail gouvernemental destiné à rédiger le projet de loi constitutionnelle a pu débiter ; le texte qui nous est soumis est ainsi, sur certains points, relativement différent de celui qui avait été proposé par la commission Coppens. Il reste néanmoins fidèle à son esprit et en préserve la philosophie, en constitutionnalisant l'environnement selon une logique d'écologie humaniste.

Il nous revient aujourd'hui d'examiner ce texte fondamental. La Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire s'en est logiquement saisie pour avis, les questions environnementales figurant dans son champ de compétences. Votre rapporteur pour avis, conscient de l'importance de la réforme proposée, a souhaité mener de nombreuses auditions permettant de recueillir les réactions de l'ensemble des acteurs concernés, sur le fond, par l'application des dispositions de la Charte de l'environnement : acteurs économiques, milieu de la recherche, associations de protection de la nature et de consommateurs, représentants des élus locaux.

Ces auditions ont permis de faire apparaître des interrogations, parfois des inquiétudes. Votre rapporteur pour avis s'est efforcé d'y répondre et, dans un souci

de transparence, a souhaité faire figurer le compte-rendu de ces auditions en annexe de son rapport, afin de faire état des principales questions soulevées par la Charte de l'environnement.

A la lumière de ces auditions, il lui semble qu'il est aujourd'hui indispensable de faire œuvre de pédagogie et de répondre à des questions simples et récurrentes : pourquoi constitutionnaliser l'environnement ? Quel sera l'impact de la Charte et les inquiétudes manifestées sont-elles justifiées ?

I.— POURQUOI ADOSSER UNE CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT A LA CONSTITUTION?

Il s'agit là de la première interrogation à laquelle une réponse claire doit être apportée. En effet, votre rapporteur pour avis a pu constater lors des auditions qu'il a menées que si les acteurs concernés font part, dans leur grande majorité, de leur adhésion à la démarche constitutionnelle, certains en contestent néanmoins la pertinence en faisant valoir que les grands principes généraux du droit de l'environnement figurent déjà au sein du code de l'environnement et que de nombreux textes internationaux et communautaires protègent l'environnement.

Deux arguments doivent être opposés à ces critiques. On constate tout d'abord que les principes généraux guidant nos politiques environnementales sont au mieux peu opérants, au pire d'un caractère si général qu'il revient aux juges d'en déterminer le contenu et la portée, ce qui n'est pas satisfaisant en termes de sécurité juridique, les jurisprudences pouvant en effet se révéler fluctuantes. Mais surtout, la Charte de l'environnement répond aux aspirations de nos concitoyens en consacrant, par un acte politique fondateur, un pacte républicain d'une nouvelle forme, le « pacte écologique ».¹

A.— UN CONSTAT : LA NECESSITE DE RENFORCER L'EFFICACITE ET LA COHERENCE DES PRINCIPES GENERAUX DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

1. La prise en compte de l'environnement dans le droit national : des principes généraux peu opérants qui traduisent une vision morcelée de l'environnement

C'est la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi « Barnier », qui a posé les grands principes du droit de l'environnement. Ceux-ci figurent désormais à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, qui définit les principes de précaution, d'action préventive, du pollueur-payeur et de participation qui doivent « inspirer » les politiques environnementales, « dans le cadre des lois qui en définissent la portée ». Ces principes généraux ne sont pas d'application directe puisqu'il revient à des lois ultérieures d'en préciser les modalités d'application.

(1) « Environnement et pacte écologique - Remarques sur la philosophie d'un nouveau « droit à » », M. Laurent Fonbaustier, in *Les cahiers du Conseil constitutionnel* n° 15, 2003, p.140

En outre, les domaines dans lesquels ces principes doivent guider les actions environnementales sont limitativement énumérés : ils doivent inspirer la protection, la mise en valeur, la restauration, la remise en état et la gestion des espaces, ressources et milieux naturels, des sites et paysages, de la qualité de l'air, des espèces animales et végétales, ainsi que de la diversité et des équilibres biologiques.

Comme l'a justement fait remarquer notre collègue M. Bernard Deflesselles dans son rapport sur la Charte de l'environnement et le droit européen, la formulation ainsi retenue ne vise pas l'environnement dans son ensemble ; elle traduit en effet une logique sectorielle qui ne tient pas compte de la globalité des problématiques liées à l'environnement, comme le démontre la législation environnementale : loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets, loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit, ou encore loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Or, comme l'ont souligné de nombreuses personnalités auditionnées par votre rapporteur pour avis et notamment des représentants des milieux scientifiques et naturalistes, les questions environnementales sont forcément transversales car l'environnement est un système complexe, caractérisé par de nombreuses interrelations qui nécessitent une approche transversale. La Déclaration de Rio de Janeiro de 1992 a d'ailleurs formalisé cette nécessité en énonçant que « la terre constitue un tout marqué par l'interdépendance ». Si l'article L. 110-1 du code de l'environnement a le mérite de poser des principes fondateurs pour le droit de l'environnement, il n'en pêche donc pas moins par la vision morcelée de l'environnement qui le sous-tend.

Par ailleurs, l'article L. 110-2 du code de l'environnement dispose que « Les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain et contribuent à assurer un équilibre harmonieux entre les zones urbaines et les zones rurales ». Là encore, l'affirmation d'un principe général (le droit à un environnement sain) est d'une portée toute relative, puisqu'il est, en tout état de cause, possible d'y déroger par une loi ultérieure, quand bien même cet article L. 110-2 est posé comme un article de principe. Il ne s'impose donc, en pratique, qu'aux actes réglementaires.

Les tous premiers articles de principe du code de l'environnement, s'ils ont une portée symbolique évidente et ont indéniablement constitué une véritable avancée lors de leur adoption, semblent donc aujourd'hui relativement incantatoires et juridiquement peu opérants car ils découlent d'une « loi-cadre » qui n'a pas donné lieu à toutes les déclinaisons législatives et réglementaires nécessaires – on peut ainsi penser au principe de précaution édicté par l'article L. 110-1, qui n'a été précisé par aucune loi ultérieure. Comme l'a en outre souligné le garde des Sceaux lors de son audition conjointe par la Commission des lois et la Commission des affaires économiques, il est nécessaire d'introduire davantage de cohérence dans cet « édifice juridique », qui malgré son caractère très général, ne permet pas d'appréhender l'environnement dans sa globalité ; or, quel support plus approprié que la norme constitutionnelle pour traduire cette volonté de « donner le la » ?

2. Les principes environnementaux établis au niveau international : un caractère très général, une jurisprudence peu encadrée

a) Au plan communautaire : des principes non définis et un renvoi à la jurisprudence

Notre réglementation environnementale découle en grande partie de directives et de règlements communautaires. Pour autant, les principes généraux guidant ces derniers sont loin d'être établis de manière précise. Ainsi, l'article 174 du Traité instituant les Communautés européennes se borne à énoncer que « La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur ».

Le traité se limite donc à énumérer les principes devant guider la politique environnementale communautaire, sans pour autant les définir.

Comme le souligne par ailleurs M. Guy Braibant, « *la protection de l'environnement est l'un « des parents pauvres » de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* »¹. En effet, seul l'article 37 de cette Charte mentionne l'environnement en disposant qu'« un niveau élevé de protection de l'environnement et d'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable ».

C'est finalement la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui a donné au droit à l'environnement une véritable portée et un contenu, alors même que ce droit ne figure pas parmi les droits reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme. Pourtant, la Cour a estimé pouvoir utiliser l'article 8 de la Convention, relatif à la vie privée et familiale, pour reconnaître le droit à la protection de l'environnement, jugeant que « *des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale sans pour autant mettre en grave danger la personne de l'intéressé* »².

Enfin, certains principes devant guider les politiques environnementales de l'Union et notamment le principe de précaution ont fait l'objet d'une jurisprudence communautaire relativement importante alors même qu'ils sont dépourvus de définition ayant force normative. La Cour de justice des Communautés européennes a ainsi fait référence à ce principe dans de nombreux domaines comme la sécurité alimentaire ou la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine, alors même qu'il n'a pas vocation à s'appliquer au secteur de la santé puisqu'il figure dans le titre XIX du traité instituant les Communautés européennes, qui est relatif à

(1) « *L'environnement dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* », M. Guy Pbraibant, in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 15, 2003, p. 159

(2) *Cour européenne des droits de l'homme, arrêt Lopez Ostra c/Espagne, 9 décembre 1994*

l'environnement. Ce principe est désormais considéré comme un « principe général du droit communautaire », voyant donc son champ d'application étendu aux domaines autres que l'environnement, depuis la jurisprudence « Artégodan GmbH et autres » du 26 novembre 1992 du Tribunal de première instance.

b) Dans les traités et conventions internationaux

Comme l'a souligné le garde des Sceaux lors de son audition par la Commission des lois et la Commission des affaires économiques, on compte aujourd'hui plus de 300 traités multilatéraux qui traitent de l'environnement, soit dans leur intégralité, soit partiellement, mais toujours selon une approche sectorielle et extrêmement générale.

Aussi, si ces textes s'imposent en droit à notre législation, ils sont d'une rédaction trop vague pour permettre d'encadrer notre droit de l'environnement dont on a vu que ses principes généraux étaient déjà peu opérants.

On constate donc que la situation est relativement paradoxale : d'une part, le droit de l'environnement est caractérisé par un véritable foisonnement de principes généraux, tant sur un plan national qu'à l'échelon communautaire ou international ; pourtant, ceux-ci sont mal, voire pas définis, de portée incertaine et donc appliqués par les juges sans réel encadrement.

Nul ne peut contester que cette situation est insatisfaisante. A l'heure où nos concitoyens aspirent à une reconnaissance politique d'un droit à l'environnement, nous n'avons pas franchi l'étape permettant de concrétiser cette aspiration. A l'heure où les préoccupations environnementales suivent une irrésistible ascension, nous nous en remettons aux juges pour décider de la place qui doit être accordée à l'environnement dans les principes généraux de notre droit.

La Charte de l'environnement constitue certes une rupture, mais elle est salutaire. Elle redonne primauté au politique et nous responsabilise vis-à-vis des générations présentes et à venir. En consacrant de nouveaux droits et devoirs au niveau constitutionnel, elle répond aux évolutions de la société qui nécessitent une adaptation de notre pacte républicain.

B.— L'INNOVATION MAJEURE : DONNER UNE PORTEE CONSTITUTIONNELLE A UN NOUVEAU PACTE ECOLOGIQUE

Le Conseil constitutionnel français a déjà pris en compte les préoccupations environnementales dans sa jurisprudence, en reconnaissant de manière indirecte l'intérêt général que présente la protection de l'environnement qui pourrait justifier des atteintes à des droits constitutionnellement garantis, comme le droit de propriété ou l'égalité devant les charges publiques. Il n'a cependant jamais dégagé de droit à l'environnement qui aurait valeur constitutionnelle. Ce pas a pourtant été franchi par de nombreux Etats qui ont souhaité inscrire l'environnement dans leur loi fondamentale. Ainsi que l'a souligné M. Dominique Perben, garde des Sceaux et ministre de la justice, lors de son audition par la Commission des lois et la Commission des affaires économiques, le choix de la constitutionnalisation d'un

droit à un environnement protégé et préservé a d'ores et déjà été fait par onze Etats membres de l'Union européenne, sous des formes diverses.

L'inscription de l'environnement dans une norme de portée constitutionnelle correspond donc au courant dominant du droit européen et à cet égard, la critique selon laquelle on créerait une nouvelle « exception française » ne semble pas fondée. On conviendra néanmoins que l'on ne peut se contenter de tirer argument des Constitutions d'autres Etats pour justifier l'adossement de la Charte de l'environnement à notre Constitution. On doit aussi reconnaître que la Charte constitue, à n'en pas douter, une nouveauté sur le plan européen car la France sera le seul Etat à s'être ainsi doté d'un texte « spécialisé » dans l'environnement, les autres Etats ayant choisi de consacrer l'environnement dans le corps même de leur Constitution sans être particulièrement disert.

La Charte de l'environnement constitue donc une innovation majeure, en plaçant les principes fondamentaux d'une écologie humaniste au cœur de notre pacte républicain. Il ne s'agit pas simplement d'une nouvelle norme juridique ; elle est avant tout un acte politique d'une grande portée symbolique car elle consacre une nouvelle valeur sociale.

Selon le professeur Michel Prieur, « *Discuter de la question de savoir si l'environnement peut faire l'objet d'un droit de l'homme est un faux débat. Un anthropocentrisme étriqué est aujourd'hui d'un autre âge* »¹. Cette affirmation mériterait sans doute d'être discutée tant elle est péremptoire : parler d'un droit de l'homme s'agissant de l'environnement, c'est bien considérer qu'à travers ce dernier, c'est l'homme qu'il convient de protéger.

La Charte de l'environnement est directement inspirée de cette philosophie. Comme l'indique le professeur Laurent Fonbaustier², « *le préambule n'évoque [la nature] et plus généralement l'environnement que tournés vers l'homme, utiles à lui et ne prenant du sens qu'en relation avec lui* » : on constate que le préambule de la Charte mentionne en effet explicitement l'homme ou l'humanité dans six « considérants » sur sept. L'environnement n'est donc pas une fin en soi, il est un vecteur et une condition du projet humain ; c'est en cela qu'il mérite d'être préservé.

De fait, la Charte consacre la conception d'un homme « environné », sans franchir le pas de la reconnaissance d'une nature ayant qualité de sujet de droit. Elle répond ainsi aux attentes de nos concitoyens, qui souhaitent désormais que le droit à un environnement protégé et préservé soit placé au même rang que les droits consacrés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et le Préambule de la Constitution de 1946. Elle s'inscrit en outre dans la tradition universaliste française, en visant « l'homme », « l'humanité », les « sociétés humaines » ou encore les « générations futures » ainsi que les « autres peuples », conforme en cela aux autres textes édictant des droits fondamentaux et notamment la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen et le préambule de la Constitution de 1946.

(1) « *Vers un droit de l'environnement renouvelé* », M. Michel Prieur in *Les cahiers du Conseil constitutionnel* n° 15, p. 130

(2) « *Environnement et pacte écologique - Remarques sur la philosophie d'un nouveau « droit à »* », M. Laurent Fonbaustier, in *Les cahiers du Conseil constitutionnel* n° 15, 2003, p.141

La Charte de l'environnement constitue donc une nouvelle étape dans l'édifice constitutionnel, permettant de consacrer dans notre loi fondamentale le troisième pilier du développement durable qui a déjà été largement reconnu au plan international.

Le choix d'un « adossement » de la Charte de l'environnement à la Constitution prend ainsi tout son sens. On peut penser que si celui-ci donne lieu à certaines critiques, c'est sans doute moins sa pertinence que son impact qui suscite des interrogations.

II.— QUEL SERA L'IMPACT DE LA CHARTE ?

Votre rapporteur pour avis, après avoir auditionné un grand nombre de représentants de la société civile, est conscient de la perplexité, voire de l'inquiétude que certains d'entre eux ont pu manifester quant aux incidences qu'aura la Charte de l'environnement sur notre édifice juridique. Les interrogations sont multiples, mais toutes traduisent un même souci : garantir la sécurité juridique.

La Charte de l'environnement est un texte de valeur constitutionnelle. Comme tel, elle se doit d'être concise, en conjuguant une rédaction de caractère très général et des dispositions suffisamment précises pour être opérantes et éviter toute ambiguïté. Il s'agit d'un exercice délicat, dont votre rapporteur pour avis estime qu'il a été mené avec succès. Pour autant, il comprend les craintes émises : une rédaction trop générale ne risque-t-elle pas de donner lieu à des jurisprudences divergentes et fluctuantes ? La possibilité d'invoquer les dispositions de la Charte devant toutes les juridictions n'emporte-t-elle pas un risque de contentieux accru ? Quel sera l'impact de la Charte sur les activités des acteurs économiques et des milieux scientifiques ?

La Charte de l'environnement constituera effectivement une profonde modification de notre droit ; certains vont jusqu'à craindre un bouleversement constant des « règles du jeu » au fil de jurisprudences erratiques qui conduiraient à paralyser toute initiative. Pour sa part, votre rapporteur pour avis ne partage pas cette analyse et considère au contraire que la Charte contribuera à clarifier certains concepts aujourd'hui utilisés de manière parfois maladroite ou abusive – ce point sera développé plus loin. Il lui semble néanmoins indispensable de répondre aux interrogations, qui toutes sont légitimes : il convient désormais de faire œuvre de pédagogie et ainsi bien établir la volonté du Constituant dans les travaux parlementaires.

A.— LA NECESSITE DE DISTINGUER LES DISPOSITIONS DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT SELON LEUR PORTEE JURIDIQUE

Comme l'a déclaré sans équivoque le garde des Sceaux lors de son audition par la Commission des lois et la Commission des affaires économiques, si toutes les dispositions de la Charte – articles et considérants – ont valeur constitutionnelle, en revanche, à l'exception de l'article 5 qui consacre le principe de précaution, les

autres articles ne sont pas directement invocables devant le juge et nécessitent l'intervention du législateur.

Il convient ainsi de distinguer, au sein des dispositions de la Charte, trois catégories : les considérants, les articles non directement invocables et l'article 5, de portée directe.

• Les considérants

Si les considérants ont évidemment portée constitutionnelle, ils ne sont pas d'application directe. Comme l'a indiqué avec justesse le professeur M. Bertrand Mathieu, les considérants qui précèdent le texte de la Charte en exposent en quelque sorte la philosophie. Dans l'esprit de votre rapporteur pour avis, ils doivent donc guider l'interprétation qui sera faite des articles de la Charte, mais ne pourront en aucune manière être directement invoqués par les justiciables.

• Les objectifs constitutionnels

Les articles 1^{er} à 4 de la Charte, ainsi que ses articles 6 à 10 sont d'application indirecte. Cela est particulièrement évident pour les articles 3, 4 et 7, respectivement relatifs à la préservation de l'environnement, à la réparation et à la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement : ceux-ci prévoient explicitement une intervention du législateur afin de déterminer les conditions de leur application.

Votre rapporteur pour avis a néanmoins observé que les autres articles de la Charte suscitaient des interrogations quant aux modalités de leur application. La réponse est claire : tous les articles de la Charte, à l'exception de l'article 5, sont d'application indirecte, y compris l'article 1^{er} aux termes duquel « chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé ». Ces articles sont à ranger dans la catégorie des objectifs à valeur constitutionnelle, catégorie apparue dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel avec la décision 82-141 DC et qui vise tant des démembrements de l'intérêt général auquel ils se rattachent (comme la sauvegarde de l'ordre public ou la continuité des services publics) que des droits constitutionnels en matière économique et sociale (comme le droit à la santé consacré par le Préambule de la Constitution de 1946).

Ces objectifs, qu'ils se rattachent à la prise en compte de considérations d'intérêt général ou aux droits sociaux dits « de créance » ne constituent pas des droits subjectifs : ils sont soit « *des impératifs liés à la vie en société dont la prise en considération s'impose au législateur et qui justifient des limitations apportées à des droits et libertés classiques* », soit « *des objectifs dont la prise en compte s'impose à l'Etat et qui jouent en quelque sorte un rôle correcteur au regard des principes d'essence libérale. Il s'agit, pour l'essentiel, de principes directeurs qui doivent guider le législateur* »¹. Ils ne sont donc pas d'application directe.

(1) Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux, « Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux », LGDJ, 2002, p. 428

S'agissant de l'article 1^{er} de la Charte, il constitue, de toute évidence, un droit-créance, comme la jurisprudence du Conseil constitutionnel l'a établi pour les droits économiques et sociaux (citons ainsi le droit à la santé ou celui au travail). Il ne s'agit donc pas d'un droit subjectif dont la réalisation pourrait être obtenue directement d'un juge, indépendamment de toute norme législative ou réglementaire, comme la liberté d'aller et venir, la sûreté, la propriété ou la liberté de pensée. Comme l'indique le professeur Bertrand Mathieu, « *En l'état actuel de la jurisprudence constitutionnelle, il n'a pas vocation à devenir un droit subjectif dont un individu pourrait exiger le respect vis-à-vis d'une personne physique ou morale, publique ou privée* »¹.

De même, l'article 2, qui énonce un devoir, ne peut être considéré comme étant d'application directe. En effet, si l'on établit un parallèle avec des dispositions existantes imposant un devoir, on constate que le cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, qui dispose que « chacun a le devoir de travailler », n'a jamais été considéré comme directement invocable. L'article 2 de la Charte constitue donc un objectif de valeur constitutionnelle, qui est le pendant de celui énoncé à l'article 1^{er} de ce même texte. Il en est de même des articles 6, 8 et 9 qui énoncent eux aussi des devoirs, s'imposant respectivement aux politiques publiques, à l'éducation et à la formation, ainsi qu'à la recherche et à l'innovation.

Bien évidemment, l'article 10 de la Charte énonce lui aussi un objectif, en disposant que la Charte « inspire » l'action européenne et internationale de la France.

• Un principe constitutionnel, d'application directe

C'est finalement le seul article 5 de la Charte qui est d'application directe, en raison des termes « par application du principe de précaution », qui permettent d'établir sans équivoque que les dispositions de cet article énoncent un principe de valeur constitutionnelle et d'effet direct, sans renvoi à la loi.

Par voie de conséquence, cet article sera directement invocable par tout justiciable devant les juridictions judiciaire, civile et administrative.

B.— LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT S'IMPOSERA AU LEGISLATEUR

Comme on l'a vu, la Charte énonce surtout des objectifs de valeur constitutionnelle. S'ils n'ont pas de portée directe comme le principe de précaution, ils ne sont pas pour autant dépourvus de toute effectivité ; notamment, ils permettraient au Conseil constitutionnel de censurer le législateur si celui-ci prenait des mesures allant à l'encontre de ces objectifs. Ainsi, les dispositions de la Charte de l'environnement donneront-elles lieu à un « effet cliquet », le législateur ne pouvant aller à l'encontre des objectifs énoncés ou les méconnaître (par exemple, en adoptant une loi qui porterait atteinte au droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé).

(1) « *Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement* », Bertrand Mathieu, in *Les cahiers du Conseil constitutionnel* n° 15, p. 148.

En outre, comme l'a souligné Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable lors de son audition par la Commission des lois et la Commission des affaires économiques, la Charte confortera le rôle du législateur dans le domaine du droit de l'environnement qui relève aujourd'hui en grande partie du pouvoir réglementaire : certes, l'article 34 de la Constitution, qui détermine limitativement le domaine de la loi, n'est pas modifié par le projet de loi constitutionnelle, mais le renvoi au législateur pour déterminer les modalités d'application des principes de prévention, de réparation et de participation attribuée à ce dernier une compétence dans des domaines bien particuliers du droit de l'environnement.

C.— LA NECESSAIRE CONCILIATION DES DISPOSITIONS DE LA CHARTE AVEC D'AUTRES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES

La Charte de l'environnement est perçue par certains comme créant un droit absolu à l'environnement. Tel n'est évidemment pas le cas ; les incidences de la Charte ne peuvent être appréciées qu'en tenant compte de l'ensemble du bloc de constitutionnalité dans lequel elle s'insérera.

Comme l'indique le professeur Yves Jégouzo, « *l'affirmation de droits nouveaux liés à la protection de l'environnement ne fait pas disparaître les protections qui s'attachent au droit de propriété, à la liberté du commerce et de l'industrie, à l'égalité devant les charges publiques ou à la liberté de circuler. (...) Ce sera en définitive au Conseil constitutionnel qu'il appartiendra de procéder cette conciliation et de trouver un équilibre entre les différents droits et principes constitutionnel* »¹.

Cette nécessité de conciliation figure d'ailleurs à l'article 6 de la Charte, celui-ci allant même plus loin en disposant que les politiques publiques doivent concilier la protection et la mise en valeur de l'environnement avec le développement économique et social, qui ne figurait pas, jusqu'à aujourd'hui, parmi les objectifs de valeur constitutionnelle.

D.— DES INTERROGATIONS SUR LE RISQUE DE CONTENTIEUX

Votre rapporteur pour avis a pu constater, lors des auditions qu'il a menées, que les inquiétudes les plus vives portaient sur le risque d'un accroissement du volume de contentieux qui serait lié à l'entrée en application de la Charte de l'environnement.

Il serait démagogique de prétendre que la Charte de l'environnement ne pourra pas donner lieu à du contentieux. Comme toute nouvelle norme, elle suscitera des interrogations, des espérances et des craintes, qui se traduiront pour certaines par des recours.

(1) « *Quelques réflexions sur le projet de Charte de l'environnement* », M. Yves Jégouzo, in *Les cahiers du Conseil constitutionnel* n° 15, p. 128

On doit néanmoins souligner deux points importants. En premier lieu, seul l'article 5 de la Charte de l'environnement est de portée directe. Lui seul pourra donc être directement invoqué par les justiciables devant les juridictions. En second lieu, notre société est déjà marquée par une forte judiciarisation. La jurisprudence actuelle sur le principe de précaution n'a pas eu besoin de la Charte de l'environnement pour se développer. Dans certains domaines considérés comme sensibles par l'opinion publique, comme l'industrie nucléaire, les décisions publiques sont aujourd'hui systématiquement attaquées, comme l'a confirmé auprès de votre rapporteur pour avis M. Pierre-André Lacoste, directeur général de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. De même, les autorisations d'exploiter des installations classées pour l'environnement ou les décisions d'aménagement sont régulièrement contestées pour des motifs environnementaux.

On ne peut donc exclure que la Charte donnera lieu à des recours ; on ne peut pas, non plus, préjuger de la jurisprudence qui en découlera. Mais on doit relativiser l'ampleur du contentieux auquel la Charte donnera lieu au vu de la judiciarisation actuelle qui participe d'une mutation profonde de notre société.



La Charte de l'environnement constitue un tournant dans notre histoire constitutionnelle : ce sera la première fois, sous la V^{ème} République, que seront consacrés de nouveaux droits fondamentaux.

Ce texte ambitieux, qui répond aux aspirations de nos concitoyens, suscite des interrogations. Certains le jugent trop général et souhaiteraient y apporter des précisions qui relèvent davantage du niveau législatif que constitutionnel. D'autres estiment la Charte trop détaillée et souhaiteraient qu'elle se limite à une pétition de principe dont la portée normative serait largement amoindrie.

Comme toute norme de valeur constitutionnelle, la Charte s'attache à définir un équilibre délicat qui doit emporter le consensus, en respectant les contraintes inhérentes à l'exercice constitutionnel. Votre rapporteur pour avis estime que la rédaction retenue satisfait à ces exigences. Il revient désormais au Parlement d'explicitier, le plus clairement possible, la volonté du Constituant, celle-ci devant guider l'interprétation de la Charte par les juges.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.— AUDITION DE M. DOMINIQUE PERBEN, GARDE DES SCEAUX ET MINISTRE DE LA JUSTICE

Lors de leur réunion conjointe du 2 mars 2004, la Commission des Lois et la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire ont entendu M. Dominique Perben, garde des Sceaux et ministre de la Justice, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement (n° 992).

M. Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la Justice, a rappelé que cette réforme constitutionnelle répondait à un souhait du Président de la République qui, dans ses discours du 3 mai 2001 à Orléans et du 18 mars 2002 à Avranches, avait émis le vœu de voir le droit à un environnement protégé et préservé reconnu à l'égal des droits de l'homme et des droits économiques et sociaux. Il a expliqué que ce vœu répondait au constat selon lequel des menaces globales pesaient sur notre environnement, comme en témoignaient diverses grandes catastrophes écologiques. Il a indiqué que ce choix de la constitutionnalisation avait d'ores et déjà été fait par onze États membres de l'Union européenne et qu'il s'inscrivait dans la continuité des droits civils et politiques de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des principes économiques et sociaux du préambule de la Constitution de 1946. Il a fait valoir que, ce faisant, la France se doterait d'un levier pour promouvoir une écologie humaniste.

Revenant sur les motifs d'une constitutionnalisation de l'environnement, le garde des Sceaux a expliqué que, même si de nombreux textes français ou internationaux protégeaient l'environnement, leur rédaction était souvent trop générale, en sorte qu'il était utile de préciser et d'encadrer les principales dispositions du droit de l'environnement : il s'agit, au niveau international, de plus de 300 traités multilatéraux qui, soit dans leur intégralité, soit partiellement, traitent de ce sujet, les principaux d'entre eux étant la convention de Rio sur la diversité biologique et la convention cadre sur les changements climatiques de 1992 ; ces traités n'appréhendent généralement l'environnement que de manière sectorielle et plusieurs déclarations internationales sont dépourvues de portée contraignante. S'agissant de l'Europe, il a rappelé que c'est l'Acte Unique de 1986 qui, consacrant officiellement l'environnement comme une véritable politique communautaire et en dégagant des principes substantiels, tels que ceux d'action préventive, du pollueur-payeur ou d'intégration, a marqué un tournant, avant que le traité de Maastricht de 1992 vienne compléter ces dispositions en inscrivant explicitement le principe de précaution – sans toutefois le définir – comme principe fondateur de la politique communautaire dans le domaine de l'environnement, tandis que le développement durable est devenu un objectif de l'Union européenne en 1999 avec le traité d'Amsterdam.

Le ministre a précisé qu'en droit français, les principes majeurs du droit de l'environnement avaient été formulés par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier », et figuraient aux articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de l'environnement. Il a fait valoir que le

projet de Charte constitutionnelle permettrait d'introduire davantage de cohérence dans cet édifice juridique et dans les politiques mises en œuvre sur ce fondement, tout en garantissant la pérennité des principes qu'il comportait. Il a précisé toutefois que, s'il définissait de nouveaux droits fondamentaux, le texte constitutionnel proposé ne créait pas un droit absolu à l'environnement, mais devrait être concilié avec les droits reconnus par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et les principes économiques et sociaux du préambule de la Constitution de 1946.

Explicitant en quoi la réforme proposée permettrait d'imposer des rédactions plus précises du droit de l'environnement, le ministre de la Justice a cité l'exemple du principe de précaution, qui figurait sans définition dans le traité sur l'Union européenne et a été utilisé sans encadrement par les juges. De même, il a fait valoir que la rédaction de la « loi Barnier » était trop imprécise à cet égard, au contraire de ce que sera l'article 5 de la Charte. Il a ajouté que cette constitutionnalisation du droit de l'environnement serait aussi, pour la France, un instrument qui renforcerait sa position dans les négociations avec ses partenaires européens et mis l'accent sur la conciliation qui pourrait en être faite avec le principe d'égalité, afin de développer des législations favorables à l'environnement. A cet égard, il a rappelé que, dans sa décision du 28 décembre 2000 relative à la taxe générale sur les activités polluantes, le Conseil Constitutionnel avait refusé l'adoption de dispositions fiscales favorables à l'environnement au nom du principe d'égalité.

Rappelant ensuite la méthode d'élaboration de la Charte, le garde des Sceaux a expliqué que ce texte avait fait l'objet d'une procédure d'élaboration démocratique, la société civile ayant été largement associée à sa préparation : ainsi, une commission de dix-huit membres présidée par M. Yves Crippon a été chargée de proposer un texte qui puisse servir de base au travail gouvernemental et parlementaire ; par ailleurs, les contributions recueillies à l'occasion du questionnaire adressé à plus de 55 000 acteurs régionaux et des quatorze assises territoriales ont permis de prendre en compte les avis de la société civile et d'alimenter les réflexions de la commission ; c'est sur la base du texte remis par celle-ci au Président de la République que les services de la Chancellerie ont préparé le projet de Charte constitutionnelle, en liaison avec le ministère de l'Écologie et du développement durable. Le ministre a rappelé que ce projet se composait de deux articles, le premier complétant le premier alinéa du préambule de la Constitution et le second ajoutant une Charte de l'environnement au « bloc de constitutionnalité ».

Présentant les principes généraux de la réforme proposée, M. Dominique Perben a indiqué que le Gouvernement avait souhaité établir un équilibre entre les différentes notions en cause et opté en faveur d'une « écologie humaniste », compatible avec les autres intérêts fondamentaux de la Nation – l'indépendance de la Nation, sa sécurité ou sa défense, notamment – et avec le développement durable. Il a rappelé, à cet égard, que, le droit à l'environnement n'étant pas un droit absolu, une conciliation devait être opérée entre ces différents principes : par exemple, le droit à l'information prévu à l'article 7 de la Charte ne saurait concerner les informations protégées par le secret de la défense nationale. Il a ajouté que la proclamation conjointe de droits et de devoirs était une option fondatrice de la

Charte, affirmée dès l'origine par le Président de la République : il s'agit respectivement des droits à l'environnement, d'accès aux informations et de participation à l'élaboration des décisions, et des devoirs qui s'imposent pour partie aux individus et aux personnes morales publiques ou privées et, pour partie, aux seules autorités publiques, comme c'est le cas pour le principe de précaution.

Le ministre de la Justice a fait valoir que le projet de Charte constitutionnelle faisait coexister des dispositions de portée normative différente : si toutes les dispositions de la Charte – articles et considérants – ont valeur constitutionnelle, en revanche, à l'exception de l'article 5 qui consacre le principe de précaution, les autres articles ne sont pas directement invocables devant le juge et nécessitent l'intervention du législateur, dans la mesure où il s'agit de droits-créances qui exigent une action positive de l'État pour être effectifs ; toutefois, la jurisprudence constitutionnelle permettrait au Conseil constitutionnel d'exercer son contrôle en se fondant sur des lois déjà en vigueur et d'exiger que les garanties offertes par celles-ci ne puissent être remises en cause.

M. Dominique Perben s'est ensuite attaché à préciser le contenu et la portée de l'article 5 consacrant le principe de précaution, dont il a précisé qu'il n'était pas besoin de renvoyer à l'intervention du législateur pour le rendre effectif. Il a souligné que son champ d'application était limité au risque environnemental, alors que la jurisprudence du Conseil d'État avait déjà étendu l'application de ce principe à la santé publique, tout en précisant que, contrairement à ce que prévoyait la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, il supposait que soient réunies les deux conditions de dommage grave et irréversible à l'environnement. Il a fait valoir que la gestion du risque consistait en l'adoption de mesures provisoires et proportionnées relevant des autorités publiques, dans le seul champ de leurs compétences, si bien que le principe de précaution ne pourra être utilement invoqué à l'encontre de collectivités locales à raison de décisions qui relèvent de l'État, par exemple des autorisations de culture d'organismes génétiquement modifiés (ogm).

Rappelant que le risque était depuis longtemps encadré par la norme juridique selon deux modalités, préventive – police administrative – et réparatrice – principes de la responsabilité civile et administrative –, il a expliqué que le principe de précaution introduisait une nouvelle modalité dans la gestion du risque et trouvait à ce titre sa place entre ces deux modalités traditionnelles. Il a insisté sur le fait que le principe de précaution était un principe d'action, et non d'abstention, l'objectif du risque zéro conduisant à une logique d'inaction. À cet égard, il a cité un exemple jurisprudentiel significatif : le tribunal correctionnel de Montpellier a jugé, le 15 mars 2001, que la destruction des serres du cirad privait le consommateur des garanties que leur donnait la recherche publique, ce qui tend bien à montrer que ce principe ne saurait avoir pour effet de paralyser l'activité économique ou la recherche scientifique.

M. Dominique Perben s'est enfin attaché à relativiser les inquiétudes suscitées par ce texte et qui lui paraissent liées au malentendu relatif à la portée du principe de précaution, que la réforme constitutionnelle viendrait justement lever : en premier lieu, si la consécration d'un principe constitutionnel peut susciter des

recours, il ne suffira pas pour autant de brandir le principe de précaution pour obtenir satisfaction ; en second lieu, il ne pourra y avoir d'incrimination pénale sur le fondement de l'article 5 de la Charte, la loi pénale étant d'interprétation stricte, et la Charte ne remet pas en cause le régime de responsabilité pénale des élus issu de la loi du 10 juillet 2000, dite « loi Fauchon », la violation du principe de précaution ne pouvant être considérée par les juridictions pénales comme « *un manquement à l'obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement* », éléments constitutifs des délits non intentionnels visés par le troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, puisqu'une disposition de la Constitution ne peut être assimilée à une loi au sens de cet article.

Le président Pascal Clément, ayant constaté que les interrogations se concentraient sur l'article 5 du projet de Charte, a d'abord demandé au ministre d'illustrer par des exemples concrets les types de dommages auxquels le principe de précaution avait pour objet de répondre. Puis il l'a interrogé sur la définition des autorités publiques concernées et sur la répartition des compétences en la matière entre les différents échelons d'autorités publiques.

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, rapporteur de la commission des Lois, a souligné que les auditions qu'elle avait conduites montraient que le projet de Charte de l'environnement rencontrait une attente forte et rejoignait diverses initiatives parlementaires prises depuis une trentaine d'années. Elle a demandé au ministre les raisons du sort particulier réservé au principe de précaution, seul à se voir reconnaître valeur de principe constitutionnel, les autres étant conçus comme des objectifs assignés au législateur. Elle lui a demandé son appréciation sur la crainte, exprimée par certains de ses collègues, d'un dessaisissement du législateur au profit du juge, en particulier du juge constitutionnel, et d'un accroissement du contentieux porté devant les juges ordinaires sur le fondement du principe de précaution. Elle a rappelé que celui-ci, aux termes de l'article 5 de la Charte, avait pour objet de répondre à l'éventualité d'un dommage grave et irréversible à l'environnement, et non à la santé publique ; mais elle s'est demandé, dans la mesure où l'article premier de la Charte consacre le droit à un environnement équilibré et favorable à la santé, s'il ne fallait pas s'attendre à ce que la jurisprudence fasse une lecture combinée de ces deux articles, ayant pour effet d'intégrer la santé publique dans le champ du principe de précaution.

Soulignant enfin que le principe de précaution était conçu comme un principe d'action et non pas d'abstention, elle a fait part de la crainte exprimée par certaines organisations représentatives des collectivités locales que l'article 5 ne décourage l'action des élus locaux en étendant les risques de mise en cause de leur responsabilité. Elle lui a demandé s'il fallait considérer que l'article 5 serait le fondement d'un nouveau régime de responsabilité, sur le plan pénal, civil et administratif.

M. Martial Saddier, rapporteur pour avis de la commission des Affaires économiques, a confirmé l'unanimité du constat des acteurs économiques sur la nécessité d'un texte consacrant le développement durable et indiqué que les auditions effectuées montraient que la démarche ambitieuse consistant à inscrire les principes de l'écologie humaniste au plus haut niveau de la hiérarchie des normes

était comprise et acceptée. Il a estimé que l'adossement des grands principes du droit de l'environnement à la Constitution prolongeait une prise de conscience qui s'est traduite par l'adoption de l'agenda 21 au sommet de Rio en 1992, par l'article 174 du tce issu du traité d'Amsterdam, ainsi que par les dispositions de la « loi Barnier » insérées dans le code de l'environnement.

Ayant estimé que les inquiétudes des acteurs économiques étaient souvent liées à une confusion entre principes de précaution et de prévention, il a demandé au ministre de préciser à l'aide d'exemples concrets la distinction entre ces notions. Il lui a fait part de l'inquiétude exprimée au sein de la communauté scientifique, selon laquelle l'article 9 de la Charte s'opposerait aux programmes de recherche ayant une finalité autre que la préservation ou la mise en valeur de l'environnement. Plus généralement, il lui a demandé s'il fallait s'attendre à ce que les principes posés par les articles 5 et 9 de la Charte freinent la diffusion et l'application de découvertes scientifiques et technologiques, au détriment de la compétitivité de la France. Il lui a enfin demandé son sentiment sur la manière dont les élus locaux pourraient apprécier les critères de mise en œuvre du principe de précaution, prendre les mesures requises et veiller à leur évaluation.

En réponse à ces questions, le garde des Sceaux a apporté les éléments d'information suivants.

— En matière de précaution, la démarche est définie en fonction de l'incertitude d'un dommage grave et irréversible, à la différence d'une démarche de prévention, destinée à répondre à des risques connus et certains. Les ogm, ainsi que les mesures récentes prises à l'encontre d'insecticides, s'inscrivent dans le cadre du principe de précaution ; en revanche, les risques naturels ou technologiques classiques relèvent de la prévention. Le cas particulier du nucléaire paraît appeler une réaction plus complexe, associant mesures de prévention et de précaution.

— À la notion constitutionnelle de pouvoirs publics, qui renvoie aux autorités de l'État, a été préférée la notion plus large d'autorités publiques, afin d'associer clairement les collectivités locales à la mise en œuvre du principe de précaution. L'exercice des pouvoirs de police générale des maires, fondé sur les notions de sécurité, de tranquillité et de salubrité publiques, renvoie au principe de prévention ; c'est en revanche dans le cadre de l'exercice de leurs compétences particulières que les maires pourraient être appelés à intervenir sur le fondement du principe de précaution, par exemple en matière d'urbanisme. En tout état de cause, les élus locaux ne seront tenus d'agir que dans les limites de leurs compétences.

— Nombre d'inquiétudes exprimées à l'égard du texte paraissent inspirées par ses rédactions antérieures ; le projet du Gouvernement, élaboré au terme d'un travail long et approfondi, doit apporter une clarification indispensable pour fixer des principes juridiques solides dans le domaine de l'environnement, en réponse à une situation de confusion née en particulier de la multitude de textes internationaux, notamment européens. Seule une révision constitutionnelle pouvait assurer une telle clarification.

— Le risque de contentieux correspond à une tendance profonde de nos concitoyens. Or le nouveau texte, à rebours de certaines craintes, est de nature à apaiser leurs inquiétudes, en mettant en place les instruments juridiques aptes à répondre aux évolutions scientifiques et techniques à venir.

— Il n'y a pas lieu de craindre un dessaisissement du législateur : la Charte lui confie au contraire de nouveaux domaines d'initiative, en posant plusieurs objectifs de valeur constitutionnelle qui seront mis en œuvre par la loi. Il incombera au Conseil constitutionnel de concilier, selon une méthode éprouvée, les nouvelles normes avec les autres règles et principes de valeur constitutionnelle, en particulier le principe d'égalité.

— Il est hautement improbable que le Conseil constitutionnel adopte une lecture combinée des articles 1^{er} et 5 de la Charte pour insérer la problématique de la santé dans le domaine du principe de précaution, puisque la Charte dissocie clairement santé et environnement, et que les travaux préparatoires permettront d'éclairer le juge sur l'intention du législateur à cet égard. L'article 5 n'est destiné qu'à répondre à un risque de dommage grave et irréversible qui pourrait être causé à l'environnement.

— L'article 9 de La Charte, loin de limiter le champ de la recherche scientifique et de l'innovation, devrait au contraire les stimuler en leur ouvrant des domaines nouveaux, par exemple en matière d'analyse de risques.

— La Charte n'instaure pas un nouveau régime de responsabilité pénale car, en vertu du principe de la légalité des peines, une incrimination pénale ne saurait être directement fondée sur une disposition de la Constitution. Sur ce point, M. Xavier de Roux a estimé au contraire que les dispositions de l'article 5 de la Charte pourraient être de nature à renouveler le contenu même des incriminations pénales et faire évoluer la mise en œuvre par la jurisprudence des dispositions de l'article 121-3 du code pénal relatives à l'imprudence et aux manquements à une obligation de prudence ou de sécurité. Le ministre a contesté ce propos, en indiquant que l'obligation particulière de prudence ou de sécurité mentionnée à cet article devait être prévue par la loi ou le règlement, mais ne pouvait l'être par la Constitution, car la loi pénale est d'interprétation stricte. Il a réaffirmé que le texte de la Charte était dépourvu d'effets sur les textes régissant la responsabilité pénale des élus. Il a en revanche convenu de ce que l'article 5 de la Charte étendait le champ de la responsabilité en matière civile et administrative, dans le prolongement des régimes existants.

Tout en approuvant la volonté du Gouvernement de conférer une valeur constitutionnelle à la Charte de l'environnement, M. Léonce Deprez a néanmoins fait part de ses inquiétudes quant au risque de développement non maîtrisé de contentieux, favorisant l'apparition d'un véritable gouvernement des juges, en raison des nombreuses interprétations offertes par un principe de précaution insuffisamment défini, alors que la créativité, essentielle au développement, a besoin de sécurité juridique.

Après avoir évoqué les engagements solennels du Président de la République en faveur de la protection de l'environnement proclamés à l'occasion du sommet de Johannesburg, Mme Geneviève Perrin-Gaillard a regretté que ceux-ci ne soient pas mis en œuvre par le Gouvernement, qui a au contraire pris plusieurs décisions récentes en contradiction complète avec ces engagements, à l'instar de la réduction des crédits budgétaires alloués à la recherche, du rejet des amendements socialistes dans le domaine de l'énergie ou de la pseudo-interdiction d'utilisation de certains insecticides. Craignant que l'adoption de la Charte de l'environnement ne soit, dans ces conditions, qu'une manœuvre d'affichage politique, elle a toutefois indiqué qu'aucune formation politique ne contestait la volonté de conférer une valeur constitutionnelle à cette Charte sous réserve, toutefois, que celle-ci énonce clairement la nécessité de protéger l'écosystème, qu'elle introduise sans ambiguïté le principe du pollueur-payeur et qu'elle propose un texte ambitieux en faveur du développement durable. Évoquant le dispositif proposé par le projet de loi constitutionnelle, elle a déploré que l'application des principes énoncés soit, à l'exception notable du principe de précaution, subordonnée à l'existence d'une loi, ce qui risquait de priver la Charte de ses effets. Abordant les dispositions de l'article 5 de la Charte, relatives au principe de précaution, elle a souhaité connaître les raisons qui ont conduit le Gouvernement à conditionner son application à l'existence d'un risque grave *et* irréversible pour l'environnement, ce qui est, à ses yeux, particulièrement restrictif. Ayant rappelé qu'elle était membre de la commission présidée par le professeur Yves Coppens, elle a demandé au ministre pourquoi le Gouvernement n'avait pas retenu le texte proposé par cette commission, qu'elle a jugé plus équilibré.

M. Yves Cochet a observé que la rédaction de l'article 4 de la Charte, relatif au principe du pollueur-payeur, constituait une régression juridique au regard des dispositions introduites en 1995 par la « loi Barnier », puisque la Charte se contente de prévoir que la personne ayant causé un dommage à l'environnement doit « contribuer » à sa réparation, ce qui signifie donc qu'elle n'est plus considérée comme « responsable » de ce dommage comme le prévoit le droit en vigueur. Évoquant ensuite les dispositions de la Charte relatives au principe de précaution, il a, à son tour, regretté que le texte proposé subordonne son application à l'existence d'un risque grave *et* irréversible pour l'environnement, tout en soulignant que cette rédaction, particulièrement restrictive, était de ce fait contraire aux stipulations de la charte de Rio de 1992. Après avoir évoqué les modalités d'évaluation des risques par les assureurs, notamment le recours à une échelle de risque, comme en matière sismique ou dans le domaine nucléaire, il a insisté sur l'inexistence d'une telle échelle pour les ogm, le risque maximum lui paraissant atteindre un niveau indicible et indescriptible, ce qui conduit à les soumettre au principe de précaution. Ayant rappelé que le protocole de Carthagène de septembre 2003 accordait aux États la possibilité de refuser l'importation des OGM sur leur territoire dès lors qu'il existait un doute sérieux sur les conséquences provoquées par leur culture, il a souhaité savoir si le Gouvernement entendait faire usage de cette faculté pour s'opposer à l'importation des ogm.

Après avoir considéré que le principe de précaution, tel que rédigé à l'article 5 de la Charte, constituait une avancée substantielle en matière de protection de l'environnement, M. Christian Decocq a insisté sur son articulation avec les

dispositions de l'article premier, selon lequel chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé : pour lui, le rapprochement de ces deux dispositions signifie que la préservation de l'environnement n'est pas recherchée pour elle-même – selon une forme d'écologie « radicale », mais constitue une condition nécessaire à la santé, ce qui témoigne d'une conception humaniste de l'écologie, selon laquelle l'environnement est au service de l'homme.

M. François Dosé a interrogé le ministre sur les contentieux auxquels s'exposerait un maire qui s'abstiendrait de prendre des mesures répondant à la demande d'un agriculteur opposé aux ogm. Élu d'une circonscription dans laquelle se trouve un centre de recherche susceptible d'être transformé en centre d'enfouissement de déchets nucléaires, il a souhaité savoir comment le principe de précaution, tel qu'il est déterminé par l'article 5 de la Charte, s'appliquerait à des collectivités locales simplement chargées de donner un avis préalablement à la prise d'une décision publique.

M. Antoine Herth a demandé si la France aurait pu mettre en œuvre le programme électro-nucléaire civil lancé il y a trente ans si, à l'époque, le principe de précaution avait existé. Il s'est inquiété des conséquences paralysantes d'une interprétation excessive de l'article 5 de la Charte, que l'opinion publique pourrait imposer aux autorités publiques. De même a-t-il souhaité savoir comment la protection et la mise en valeur de l'environnement pourraient être conciliées avec l'exigence de développement économique et social pour promouvoir le développement durable, élevé par l'article 6 de la Charte au rang d'objectif constitutionnel. Enfin, il s'est interrogé sur les formes que pourrait revêtir la démocratie participative prévue à l'article 7 et sur les risques de voir ces procédures freiner la prise de décisions ayant une incidence sur l'environnement.

Citant notamment les exemples de la procédure d'autorisation de mise sur le marché des médicaments (AMM) ou de l'exigence d'études d'impact préalablement à la prise de certaines décisions, M. Daniel Garrigue a rappelé que le principe de précaution ne constituait pas une innovation totale en droit français. Il a cependant souligné, d'une part, les inquiétudes que l'article 5 de la Charte lui paraissaient de nature à soulever, notamment au regard de ses conséquences potentielles en termes de judiciarisation de la vie économique et, d'autre part, certaines ambiguïtés de la rédaction proposée : en particulier, les « dommages » mentionnés par l'article 5 incluent-ils ceux causés par des catastrophes naturelles, ou se limitent-ils à ceux du fait de l'homme ? De manière plus générale, il a fait valoir que la conception de la défense de l'environnement sous-tendant la rédaction du projet lui semblait quelque peu réductrice, notamment dans la mesure où elle devrait être mieux conciliée avec le principe de préservation de la santé humaine.

Il s'est ensuite interrogé sur la cohérence de la démarche proposée, au regard de celle mise en œuvre à l'échelle communautaire. Rappelant que les traités européens mentionnaient le principe de précaution et que la Commission européenne en avait développé en février 2000 une acception réaliste en conférant aux autorités publiques la responsabilité de déterminer le niveau acceptable du risque environnemental, conception sur laquelle se fondent la jurisprudence du Tribunal de première instance et celle de la Cour européenne, il a souhaité savoir pour quelle

raison une telle orientation n'avait pas été retenue par le Gouvernement. Il a regretté dès lors, que, le projet de Charte impose directement des contraintes aux agents économiques, notamment industriels, au risque de les placer dans une situation juridique défavorable par rapport à celle de leurs concurrents européens et de peser sur leur compétitivité.

Rejoignant les propos de M. Yves Cochet sur l'article 5 de la Charte, et évoquant l'incertitude liée aux atteintes susceptibles d'être causées à l'environnement, M. Michel Piron a souhaité savoir qui avait la responsabilité de juger du caractère proportionné des mesures qui seraient prises face à un risque dont on ignore tout. S'agissant de l'article 9 de la Charte, il a indiqué que la « mise en valeur » de l'environnement, à laquelle la recherche et l'innovation doivent contribuer, lui semblait inclure la notion de « préservation » de l'environnement, pourtant mentionnée de manière distincte, sauf à faire prévaloir une sorte de « sacralisation des données existantes ». Il a donc estimé qu'un humanisme soucieux d'écologie était préférable aux excès potentiels d'une certaine « écologie humaniste ».

En réponse aux intervenants, le ministre a apporté les précisions suivantes.

— L'insécurité juridique constitue effectivement un frein à l'action des acteurs économiques ; la Charte de l'environnement devrait la réduire et non l'accroître, en conduisant le législateur à intervenir, ce qui permettra d'encadrer la jurisprudence et de dissiper des incertitudes. Le caractère approfondi et technique de la discussion engagée aujourd'hui montre que ce texte ne relève pas de l'affichage ; sa formulation générale et abstraite se justifie par le fait qu'il s'agit d'un texte constitutionnel destiné à faire ensuite l'objet d'applications législatives.

— La logique du projet de loi est de protéger l'environnement en tant qu'il est celui de l'homme et qu'il conditionne son avenir ; les considérants explicitent d'ailleurs la notion d'écologie humaniste. Compte tenu de la sensibilité de l'opinion publique à ces questions, il y aura lieu de faire preuve d'anticipation pour résoudre les difficultés à venir ; la Charte permettra l'obtention d'une réparation en cas de dommages causés à la nature, sans qu'il soit nécessaire que ces dommages concernent également l'homme.

— L'article 4 de la Charte ne constitutionnalise pas le principe du « pollueur-payeur », ce qui serait contestable, mais reconnaît un principe de responsabilité plus large et plus exigeant. Sur ce point, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, rapporteur, a confirmé qu'il ressortait des auditions que cette disposition permettrait d'obtenir une réparation de dommages qui ne sont pas indemnisables actuellement, tels que le mazoutage de la faune et de la flore.

— La rédaction retenue pour l'article 5 de la Charte reprend la rédaction de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, qui fait mention des dommages graves et irréversibles.

— La mise en œuvre du principe de précaution relève de la responsabilité de l'Etat et non de celles des maires ou des conseils généraux qui, lorsqu'ils rendent

un avis en matière d'établissements classés, n'engagent pas pour autant leur responsabilité sur la décision finale. Loin de déposséder les autorités publiques de leurs compétences, l'article 5 indique que c'est à elles qu'il revient de veiller au principe de précaution, de procéder à l'évaluation et de prendre des mesures provisoires, sous le contrôle du juge administratif, lequel est familiarisé avec la complexité des situations auxquelles doivent répondre les décisions des autorités publiques.

— Le caractère immédiatement applicable de l'article 5 de la Charte se justifie par la difficulté d'appréhender à l'avance dans une loi d'application générale tous les champs susceptibles d'être concernés ; en revanche, rien n'interdit l'adoption de lois mettant en œuvre ponctuellement le principe de précaution, par exemple en matière d'OGM. Quoiqu'il soit hasardeux de réécrire l'histoire, si l'article 5 de la Charte avait existé lors du lancement du programme nucléaire français, il n'aurait sans doute pas empêché sa réalisation.

II.— AUDITION DE MME ROSELYNE BACHELOT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Lors de leur réunion conjointe du 4 mars 2004, la Commission des Lois et la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire ont entendu Mme Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie et du développement durable, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement (n° 992).

Le président Pascal Clément, après avoir rappelé que la Commission des lois avait procédé à la fin de l'année 2003 à deux catégories d'auditions – celle de constitutionnalistes, puis celle de membres de la commission Coppens – a indiqué que Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, rapporteur au fond au nom de la Commission des lois, avait effectué une cinquantaine d'auditions et que M. Martial Saddier, rapporteur pour avis au nom de la Commission des affaires économiques avait lui aussi procédé à de nombreuses auditions. Il a rappelé que les deux commissions avaient entendu M. Dominique Perben, garde des Sceaux, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, qui serait examiné le 7 avril par la Commission des lois et débattu à partir du 14 avril en séance publique.

Après s'être félicité de la coopération des deux commissions saisies sur le projet de loi constitutionnelle, le président Patrick Ollier a souligné que ce dernier constituait un texte fondateur, puisqu'il s'agit de consacrer une écologie humaniste en la portant au plus haut niveau de notre hiérarchie des normes, et a fait part de sa détermination pour que ce projet de loi aboutisse.

Jugeant qu'il constituait une avancée indéniable de nos droits fondamentaux et répondait aux attentes de notre société en matière de développement durable, il s'est déclaré également soucieux, en tant que président de la Commission des affaires économiques, de concilier les exigences environnementales avec les deux autres piliers du développement durable, que sont le développement économique et le développement social, qui reposent sur le dynamisme de notre recherche et des entreprises françaises.

Reconnaissant la difficulté qu'il y avait à rédiger un texte de portée constitutionnelle, mais considérant que la consécration de nouveaux objectifs et principes de valeur constitutionnelle donnerait probablement lieu à une jurisprudence abondante, il a estimé nécessaire de réduire, autant que possible, les divergences d'interprétation en élaborant des normes claires. Il a estimé qu'à cet égard, l'audition de Mme Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie et du développement durable, était essentielle, car si la Charte de l'environnement suscite de très nombreux espoirs, elle doit également donner lieu à un large débat et à des explications permettant de dissiper les inquiétudes. Sur ce point, il a souligné que les milieux scientifiques et économiques craignaient que la Charte ne consacrait au plus haut niveau de notre droit une politique risquant de dériver vers l'immobilisme et il a donc jugé indispensable d'éviter tout « faux procès » susceptible de compromettre l'objectif poursuivi avec la Charte, qui mérite de rencontrer un consensus au sein de l'Assemblée nationale et de ne pas faire l'objet d'une opposition politicienne.

Il a par ailleurs indiqué que l'audition du garde des Sceaux avait mis en évidence que le champ d'application du principe de précaution était somme toute réduit, en raison des conditions cumulatives qui devront être réunies pour y recourir. Il a néanmoins jugé que l'on ne pouvait passer sous silence les inquiétudes du monde économique et des élus locaux, suscitées par l'application du principe de précaution par les autorités publiques locales. Il a souhaité savoir si celles-ci pourraient bénéficier d'une aide à l'expertise, notamment pour apprécier les risques encourus et faire le point sur l'état des connaissances scientifiques.

Mme Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie et du développement durable, a précisé que son intervention se situerait dans le prolongement de celle du garde des Sceaux, auquel il reviendra de soutenir la discussion du projet de loi devant la représentation nationale, et viserait à exposer les fondements environnementaux de ce texte historique.

Abordant les objectifs poursuivis par le Gouvernement, elle a estimé que notre génération devrait répondre des mesures prises en faveur de la qualité de l'eau et de l'air, sans lesquels il n'y aurait pas de vie, de la couche d'ozone protégeant la planète, des émissions de gaz carbonique dont chacun reconnaît aujourd'hui qu'ils sont à l'origine du réchauffement climatique, ou de la réduction de la diversité des espèces.

Elle a jugé que nous aurions également à répondre devant nos enfants de l'accélération de l'érosion des sols, qui risque d'accroître les débits de pointe lors de crues torrentielles, et de l'urbanisation importante des lits majeurs des rivières et des fleuves au mépris des règles les plus élémentaires de l'hydrométéorologie et de l'hydraulique.

Indiquant qu'elle pourrait continuer à l'envi cet inventaire de nos erreurs collectives durant le siècle passé, au risque de se voir reprocher de céder à la tentation d'une lucidité tardive, elle a jugé que la connaissance que nous avons aujourd'hui de ces phénomènes nous impose de réagir.

Elle a estimé que la Charte de l'environnement constituait la traduction juridique de cette prise de conscience, comme ce fut le cas autrefois pour les droits de l'Homme puis les droits sociaux, et a souligné que le Gouvernement avait adopté une démarche humaniste, initiée par le Président de la République.

Ainsi, l'article 1^{er} de la Charte a-t-il été rédigé en songeant à la composante anthropique du phénomène du réchauffement climatique, les termes choisis tendant à ne pas conduire, par le biais d'une analyse et d'une politique malthusiennes, à l'attrition de notre système de production et de notre civilisation.

De même, l'article 4 de la Charte a pour objet d'apporter une réponse adaptée aux victimes diffuses d'un pollueur identifié, aux habitants des littoraux souillés par le fioul des pétroliers qui procèdent à des déballastages ou font naufrage du fait d'un mauvais entretien, aux riverains des canaux de certains départements du Nord pollués par les métaux lourds ou encore aux riverains de sites pollués dont le propriétaire n'est pas identifié et sa rédaction a été inspirée par le souci de ne pas

provoquer un bouleversement du calcul économique déterminant chaque investissement industriel.

Indiquant que plusieurs articles de la Charte avaient été inspirés par la situation des victimes de l'explosion d'usines à risques ou d'inondations torrentielles, elle a signalé que c'est toutefois en pensant à la nécessité de développer, par la transparence et l'information préventive, une véritable conscience du risque, pour limiter les phénomènes de peur irrationnelle, que l'article 7 de la Charte avait été rédigé, afin de développer la participation et l'information du public et d'éviter ainsi, par exemple, que des salariés ne soient mis au chômage parce que les autorités publiques n'ont pas pu ou pas su convaincre les riverains qu'une usine classée « *Seveso* » ne constitue pas un risque inacceptable dès lors que l'on respecte les termes des autorisations administratives.

Estimant que la Charte était un texte de synthèse entre les forces contradictoires d'une époque régie par le progrès, la création, l'innovation, mais inquiète des dangers qu'ils recèlent pour la planète et pour l'humanité, elle a ajouté que le temps de l'écologie doctrinaire et idéologique était dépassé, et que la Charte, loin d'être un manifeste inspiré par une idéologie sacrificielle ou une profession de foi politique sans portée, était un texte grave, humaniste et équilibré, comme il sied à une norme de portée constitutionnelle.

Evoquant l'article 2 de la Charte, dont elle a estimé qu'il résumait l'approche équilibrée du Gouvernement, elle a souligné qu'il énonçait un devoir fondamental pesant sur l'ensemble des sujets de droit, trouvant son origine dans le discours du président de la République prononcé le 3 mai 2001 à Orléans, selon lequel « *il s'agit de faire prévaloir une certaine conception de l'homme par rapport à la nature. Il s'agit de rappeler ses droits mais aussi ses responsabilités* ».

Elle a estimé que l'affirmation de ce devoir était un élément essentiel de la reconnaissance de la responsabilité des êtres humains à l'égard de l'environnement, soulignant le lien entre la qualité de l'environnement et le comportement individuel, chacun devant assumer ses responsabilités dans ce domaine sans attendre une évolution du comportement des autres acteurs.

Elle a indiqué que le Gouvernement avait voulu faire « œuvre d'équilibre », la Charte ne comportant aucun renoncement, ni aucune disposition irréaliste ou doctrinaire, en faisant en sorte que les principes cardinaux qui inspirent le droit positif de l'environnement changent de niveau pour mieux l'éclairer et le déterminer.

Se déclarant consciente du fait que ce projet de loi faisait l'objet de critiques multiples, émanant pour partie de personnes jugeant le texte sans portée réelle, pour partie de personnes estimant qu'il en aurait trop, elle a précisé que ce paradoxe démontrait précisément le caractère équilibré du projet de loi.

Abordant la rédaction de l'article 4 de la Charte, elle s'est associée aux propos du garde des Sceaux soulignant l'innovation que constituait le principe de réparation et sa supériorité sur celui de « pollueur-payeur », lequel suscite la crainte, exprimée par nombre des personnes consultées, qu'il ne soit qu'un droit à polluer,

alors qu'il est préférable de prévenir les dommages à l'environnement ou, à défaut, de les réparer. Elle a précisé que le terme de réparation renvoie à la responsabilité du pollueur, notion plus large que le principe mercantile du pollueur-payeur et a jugé que la rédaction retenue, selon laquelle le pollueur doit « contribuer » à la réparation des dommages à l'environnement, soulignait le réalisme de la démarche du Gouvernement.

Elle a ensuite précisé que le principe de réparation des dommages prévu à l'article 4 de la Charte trouverait à s'appliquer lorsque le dispositif de prévention de ces dommages, prévu par l'article 3, se révélerait trop limité, et qu'il permettrait d'aller plus loin que ne le fait le droit positif issu des régimes de responsabilité civile et administrative, précisés par la jurisprudence, en ouvrant un droit à réparation d'un dommage à l'environnement même en l'absence de victime directe pouvant demander réparation à l'auteur du dommage.

Abordant ensuite l'article 5 du projet de loi, elle a estimé que certaines critiques portaient moins sur la Charte proposée par le Gouvernement que sur les versions issues de la commission de préparation de la Charte présidée par le professeur Yves Coppens, que le Gouvernement a écartées. Elle a ajouté que la définition, par cet article, du principe de précaution représentait un progrès, puisque ce principe, déjà énoncé par l'article 174 du traité de l'Union européenne selon lequel les politiques de l'environnement sont fondées notamment sur le principe de précaution, n'est pas pour autant défini, ce qui laisse place à toutes sortes d'interprétations et de dérives.

Précisant que le code de l'environnement n'évitait pas cet écueil et que la jurisprudence de ces dernières années avait montré les incertitudes pesant sur la portée et le sens de ce principe, elle a estimé que la vivacité des débats sur ce sujet tenait à cette incertitude qui occulte la véritable utilité de ce principe.

Elle a donc jugé qu'en élevant le principe de précaution au niveau constitutionnel et en lui donnant une définition précise, celui-ci acquerrait une portée plus large et s'imposerait à l'ensemble des normes.

Elle a ajouté que, contrairement aux mesures de prévention, destinées à prévenir un risque de dommage connu, les mesures de précaution ne devaient intervenir qu'en cas d'incertitude pesant sur la réalisation d'un dommage en raison de l'insuffisance de nos connaissances scientifiques. Soulignant que son champ d'application serait donc réduit aux dommages incertains, qui sont moins nombreux que ne peuvent le laisser penser certains commentaires hâtifs, elle a fait observer que ces dommages incertains devraient en outre affecter l'environnement de manière grave et irréversible, ces conditions étant cumulatives et non alternatives. Elle a ajouté qu'il appartiendrait alors aux autorités publiques de veiller à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées prises dans le but d'éviter la réalisation du dommage et de mettre en œuvre des procédures d'évaluation des risques encourus.

Elle a précisé que toutes les personnes concernées, publiques ou privées, pourraient contribuer à ces procédures destinées à lever les incertitudes, ajoutant que le principe de précaution ne devait paralyser ni les activités économiques, ni la

recherche scientifique, dans la mesure où cette dernière contribue, dans des conditions de parfaite transparence, à lever les incertitudes et à permettre, le cas échéant, de passer de mesures de précaution à des mesures de prévention.

Evoquant enfin la méthode d'élaboration de ce projet de loi, elle a indiqué qu'elle avait été guidée par une démarche réfléchie et profondément participative, rappelant que la commission pluridisciplinaire présidée par le professeur Yves Coppens avait travaillé pendant près d'une année, au cours de laquelle 14 000 questionnaires adressés à de nombreux citoyens avaient été retournés au Gouvernement, et 14 assises territoriales avec près de 8 000 participants avaient été réalisées.

Elle a estimé que les débats avaient été sereins et constructifs, montrant l'enthousiasme de tous à travailler ensemble pour construire un avenir commun hors des clivages partisans, en s'élevant au-dessus des problèmes quotidiens et des conflits d'intérêts et qu'ils avaient profondément marqué les travaux de la Commission chargée d'élaborer la Charte.

Elle a enfin rappelé que les débats de cette commission, qui a travaillé de juin 2002 à avril 2003, avaient d'abord permis de déterminer quelle forme pourrait prendre une Charte « *adossée à la Constitution* », puis de recueillir l'avis de spécialistes de l'environnement, de scientifiques et de la société civile sur le contenu même de la Charte, pour aborder enfin les questions éthiques justifiant une modification de la Constitution.

Le président Pascal Clément a tout d'abord observé que jusqu'à présent, les objectifs constitutionnels figurant dans le bloc de constitutionnalité étaient constitués de droits mais non de devoirs, tels que ceux prévus par la Charte de l'environnement. Il a en outre remarqué que ces droits renvoyaient à une législation d'application, comme le droit de grève, alors que tel n'est pas le cas pour les droits et devoirs consacrés par la Charte, qui sont pour certains d'application immédiate. Il a demandé à la ministre si elle tenait à cette application immédiate et a indiqué qu'à ses yeux, le seul amendement qui vaille viserait à revenir sur cette immédiateté, les autres questions étant en regard relativement marginales.

Evoquant l'article 8, il a ensuite souhaité savoir si une réflexion avait été menée afin de promouvoir l'éducation à l'environnement dans les programmes scolaires. Il a enfin demandé si une évaluation de l'impact budgétaire de la Charte de l'environnement avait été réalisée, concernant notamment la mise en œuvre du principe de précaution et celle d'actions de prévention ou de réparation.

Mme Nathalie Koscisuko-Morizet, rapporteure de la Commission des lois, rappelant qu'elle avait procédé à de nombreuses auditions de constitutionnalistes, de membres de la commission Coppens et de « parties prenantes » de la société civile, a observé que trois sujets étaient fréquemment évoqués : en premier lieu, la multiplicité des points de vue au sein de la commission Coppens ; en deuxième lieu, les attentes auxquelles répond la Charte de l'environnement ; enfin, les craintes que celle-ci peut soulever.

Evoquant le processus d'élaboration de la Charte de l'environnement, elle a fait part de la contestation de celui-ci par certains juristes et a souhaité savoir d'une part, quels enseignements la ministre tirait de cette démarche de démocratie participative et d'autre part, en quoi cette expérience avait pu influencer la rédaction de la Charte déposée sur le Bureau de l'Assemblée nationale.

Puis, abordant la question de la nécessité de la Charte de l'environnement, elle a noté que paradoxalement, l'utilité d'une Charte de l'environnement paraissait mieux admise par nos concitoyens que par une partie des élus. Elle a donc demandé à la ministre en quoi la Charte de l'environnement correspondait à un besoin, à la lumière de son expérience de près de deux ans au ministère de l'écologie et du développement durable.

Enfin, évoquant la place de la santé dans la Charte, elle a indiqué avoir constaté, au fil des auditions, que le milieu médical se montrait relativement réticent, notamment concernant le principe de précaution. Jugeant que cette réaction tenait certainement à ce que l'application d'un tel principe poserait des problèmes extrêmement ardues en matière médicale, elle a jugé important d'assigner clairement à la santé et à l'environnement leurs domaines respectifs. En effet, a-t-elle souligné, même si l'article 1^{er} consacre le droit à un environnement équilibré et favorable à la santé, la Charte n'est pas une charte de la santé publique, le principe de précaution s'appliquant en cas de dommage à l'environnement et non pas à la santé publique. Elle a donc souhaité que la ministre puisse contribuer à clarifier la part de la santé dans la Charte, s'agissant notamment du principe de précaution.

M. Martial Saddier, rapporteur pour avis de la Commission des affaires économiques, a tout d'abord tenu à confirmer, au vu des auditions menées, l'unanimité du constat fait par les acteurs économiques quant à la nécessité de l'existence d'un texte consacrant le développement durable. En effet, a-t-il souligné, ces acteurs économiques ont pris conscience que l'homme demeurerait dépendant de son environnement, alors que l'impact des activités humaines sur ce dernier n'avait jamais été aussi important. Il a donc estimé que nos choix économiques et sociaux à venir devaient être guidés par ce constat clairvoyant. Il a en outre observé que les avis recueillis cautionnaient également le choix d'un adossement à la Constitution des principes tendant à la protection de l'environnement.

Il a néanmoins souligné que cette démarche, introduisant une réelle nouveauté dans le fonctionnement de notre société, suscitait des inquiétudes compréhensibles de la part des acteurs auditionnés, mais aussi des parlementaires, les interrogations portant sur la portée concrète de la Charte et son impact sur les activités économiques. Il a indiqué que les craintes se focalisaient sur l'apparition d'une nouvelle forme d'insécurité juridique, susceptible de mettre en cause toute avancée et d'handicaper la France dans la compétition internationale.

Après avoir souligné que la Charte de l'environnement, en consacrant un droit à l'environnement, constituait une innovation majeure, il a rappelé que les grands principes du droit de l'environnement figuraient déjà dans le code de l'environnement (principes d'action préventive, pollueur-payeur, de précaution, ou encore de participation) et a demandé quelles raisons avaient conduit à les

constitutionnaliser et quelles seraient les conséquences de cette constitutionnalisation, non seulement pour les citoyens mais aussi pour les acteurs économiques.

Rappelant que l'article 5 de la Charte disposait que les autorités publiques devraient veiller à l'adoption de mesures « provisoires et proportionnées », il s'est demandé comment la notion de « proportionnalité » devrait être appréciée et si elle englobait des considérations économiques et financières.

Insistant sur la portée de l'article 10 de la Charte qui permettra à la France de conforter ses positions lors des négociations internationales ou communautaires dans le domaine de l'environnement, il s'est toutefois interrogé sur ce qui adviendrait si une norme ou une décision communautaire (comme la levée du moratoire européen sur les organismes génétiquement modifiés) s'avérait contradictoire avec la Charte de l'environnement.

En réponse à ces questions, Mme Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie et du développement durable, a apporté les éléments d'information suivants :

– s'agissant de l'applicabilité directe de la Charte de l'environnement, les inquiétudes évoquées par le président Pascal Clément doivent être nuancées, car seul l'article 5 est d'application directe. La Charte, d'une manière générale, conforte le rôle du législateur en le plaçant au centre du droit de l'environnement, qui relève aujourd'hui en grande partie du pouvoir réglementaire. L'applicabilité directe du principe de précaution se justifie par la définition même de ce principe : sa mise en œuvre suppose une démarche éthique, dans un contexte d'incertitude scientifique. Il invite donc les autorités publiques à inclure cette démarche éthique dans leur processus décisionnel. Renvoyer à la loi les conditions de son application reviendrait au contraire à s'inscrire dans une démarche de prévention, qui ne peut intervenir que lorsqu'un risque est précisément identifié ;

– une formation des élèves à l'environnement sera rendue obligatoire dans l'enseignement scolaire, dès la rentrée 2004, à travers des modules spécifiques. Des expériences pilotes ont d'ailleurs été lancées dans certaines académies sur le contenu de la formation à l'environnement, avec Mme Tokia Saïfi, secrétaire d'Etat au développement durable ;

– l'impact budgétaire de la Charte doit être évalué en le rapportant au coût d'une absence de mesures environnementales, la réparation des dommages environnementaux pouvant représenter une charge nettement plus lourde que celle de leur prévention. En témoignent le coût budgétaire de l'effort de dépollution des sols autour de l'usine Métaleurop, le coût des travaux de consolidation des sous-sols miniers pour limiter les risques d'effondrements causés par une exploitation mal maîtrisée, ou encore l'indemnisation des dégâts causés par les marées noires ;

– le processus très démocratique retenu pour l'élaboration de la Charte s'est avéré particulièrement enrichissant, même si la consultation directe des citoyens a pu être interprétée par la représentation nationale comme une forme de dessaisissement. Les opinions exprimées très librement par les Français se sont caractérisées le plus souvent par un grand sens des responsabilités et de la mesure ; les approches purement idéologiques sont restées très marginales. Ces avis, issus de milieux socio-professionnels aux intérêts souvent divergents, ont permis de dégager

un consensus inattendu et de surmonter de grandes différences idéologiques et sociologiques ;

– la Charte est assurément un texte nécessaire dans la mesure où la Constitution est le socle du pacte républicain et où, à l'aube du XXI^{ème} siècle, le droit à l'environnement et le droit de l'environnement doivent en faire partie. Il convient de rappeler que ce pacte républicain s'est d'abord construit, en 1789, sur la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui traitait des droits individuels et politiques, puis, en 1946, sur le Préambule de la Constitution de la IV^{ème} République, qui traitait des relations économiques et sociales entre les individus. La Charte constitue une troisième étape, par laquelle sont prises en compte, dans le socle constitutionnel, les interactions entre les activités humaines et les milieux naturels, qui peuvent influencer sur la recherche du bonheur commune à tous les individus ;

– les inquiétudes exprimées par le corps médical s'agissant du principe de précaution sont étonnantes, dans la mesure où ce principe est déjà utilisé au quotidien dans l'ensemble des activités médicales, qui reposent constamment sur cette exigence éthique. Si l'article 1^{er} de la Charte constate bien un lien entre la santé et l'environnement, lien que le Plan national santé-environnement vise à prendre en compte, les activités liées à la santé ne sont pas, en revanche, directement concernées par son article 5. La santé n'est concernée par ce texte que dans la mesure où l'environnement est le vecteur d'une atteinte à la santé humaine ; ainsi, la protection de la santé des riverains d'une installation polluante entrera dans l'objet de la Charte, mais certainement pas un acte chirurgical ;

– les mesures de précaution n'interviennent qu'en raison de l'incertitude qui pèse sur la réalisation du dommage. Elles n'ont donc pas vocation à perdurer mais doivent conduire, dans la mesure du possible, à régir la période nécessaire à l'accomplissement des travaux de recherche destinés à lever l'incertitude scientifique. A contrario, la précaution ne peut être entendue comme une interdiction définitive : elle ne concerne qu'une période transitoire, le caractère incertain étant intimement lié à l'état des connaissances scientifiques. Cette part d'incertitude sera sans doute la plus délicate à apprécier ; elle suppose une approche dynamique et non statique, la nécessité de lever le doute scientifique conduisant naturellement au mouvement.

M. François-Michel Gonnot a estimé que si l'écoute des rapporteurs et de la ministre permettait de relativiser certaines craintes, la Charte de l'environnement « perturbait » néanmoins profondément un certain nombre de commissaires, faute sans doute d'un débat suffisant à ce stade.

Il a en outre jugé contradictoire que la ministre qualifie la Charte de texte « grave », alors qu'il est affirmé par ailleurs qu'un certain nombre de principes énoncés dans la loi constitutionnelle seraient purement déclaratifs ou sans conséquences. Il s'est demandé si les commentaires destinés à rassurer ne conduiraient pas à vider la Charte de son sens, notamment au niveau international, alors que la France était l'un des premiers pays au monde à se doter d'un texte d'une telle portée.

Il a donc jugé légitime de mesurer l'utilité et les conséquences de la Charte et notamment de son article 5. Dans ce cadre, il a demandé à la ministre si le Gouvernement avait effectué une évaluation interministérielle précise des conséquences de ce texte, notamment dans les domaines de l'industrie et de l'énergie, précisant qu'un certain nombre de filières étaient inquiètes, comme le nucléaire, la chimie, les mines ou les filières d'élimination des déchets.

Notant que dès lors que des droits seront créés, le peuple s'en emparerait tout naturellement, il a déploré que soient parfois évoqués des « droits sans conséquences » et a estimé au contraire que les Français les feraient valoir et invoqueraient le principe de précaution et leur droit à un environnement favorable à leur santé, pour contester, par exemple, la construction d'un nouveau réacteur nucléaire, d'un incinérateur ou d'un aéroport dans leur voisinage immédiat. Il a rappelé que, alors même que ce principe n'avait pas encore valeur constitutionnelle et n'était défini nulle part, il était souvent invoqué, ce qui freinait l'action des autorités publiques notamment pour la construction d'infrastructures.

Il a donc jugé souhaitable que les ministres de l'industrie et de la recherche soient auditionnés par la Commission des affaires économiques afin que les commissaires soient éclairés sur les conséquences de la Charte dans les domaines relevant de leurs compétences.

Puis, il a demandé à la ministre comment elle entendait répondre aux inquiétudes suscitées par la mise en œuvre de la Charte – notamment chez les élus locaux, les industriels, les assureurs ou les chercheurs. A force d'éviter les débats sur ce texte en amont, a-t-il conclu, la discussion de la Charte de l'environnement en séance publique risque d'être houleuse.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard a tout d'abord déclaré avoir apprécié la réponse de la ministre à la question du président Pascal Clément et a jugé également indispensable de mieux prendre en compte les coûts environnementaux des décisions.

Ayant pris acte de la volonté du Gouvernement de mener à bien le travail entrepris sur la Charte de l'environnement, elle a souligné, en sa qualité de membre de la commission Coppens, que sa préférence allait à la version n° 2 du texte proposé par cette instance plutôt qu'au projet de loi tel que déposé par le Gouvernement. Elle a rappelé que le texte de la commission Coppens était le fruit d'un consensus, élaboré après une large discussion, et a indiqué que le groupe socialiste déposerait un certain nombre d'amendements à la Charte.

Elle a également regretté que seul le principe de précaution soit inscrit dans la Charte, estimant préférable que les autres grands principes du droit de l'environnement y apparaissent clairement, d'autant plus que ce principe est moins lisible pour la plupart de nos concitoyens que celui de « pollueur-payeur », aujourd'hui bien compris, ou le principe de prévention. Elle a craint que la mention du seul principe de précaution dans la Charte ne focalise l'attention sur cette disposition, par ailleurs utile, et qu'ainsi le Gouvernement ne soit confronté à des difficultés avec sa majorité.

En réponse aux propos de M. François-Michel Gonnot, elle a indiqué qu'elle jugeait bon, pour sa part, que les citoyens s'emparent des droits qu'on leur donnait.

Elle s'est ensuite interrogée sur la référence faite au droit à la santé dans l'article 1^{er} alors que ce droit figure déjà dans le bloc constitutionnel et a jugé souhaitable d'améliorer la rédaction de cet article, en prenant en compte la dimension « philosophique » que la qualité de vie peut revêtir pour nos concitoyens.

Puis, notant que le garde des Sceaux avait indiqué que l'article 5 de la Charte ne concernait pas la santé, mais uniquement l'environnement, elle a souhaité connaître le point de vue de la ministre sur cette question. Elle a rappelé que l'Académie des sciences et l'Académie de médecine étaient en effet, en l'état actuel des explications, fermement opposées à cet article et a jugé nécessaire de lever toute ambiguïté. Mme Geneviève Perrin-Gaillard a indiqué que pour sa part, elle ne partageait pas du tout l'analyse selon laquelle le principe de précaution obérerait la recherche.

Enfin, elle a regretté que le principe d'évaluation ne figure pas dans la Charte, alors que la France ne dispose aujourd'hui d'aucun outil efficace d'évaluation de l'impact environnemental des politiques publiques.

M. Christian Decocq a d'abord souligné qu'une fois de plus, la France était exemplaire, puisque l'adoption de la Charte de l'environnement constituait une grande première juridique. Il a malgré tout estimé que ce texte se situait dans la continuité des grandes lois relatives à l'environnement déjà mises en œuvre par la droite, rappelant que le principe « pollueur-payeur » institué en 1964 datait du général de Gaulle, la Charte constituant l'aboutissement de ce long travail législatif.

Il a indiqué qu'il entendait bien les risques de judiciarisation, évoqués par certains, en raison de la « vaporisation des droits subjectifs » évoquée par le professeur Guy Carcassonne. Mais, s'est-il interrogé, le risque n'est-il pas encore plus grand si l'on ne fait rien ? Il a souligné l'intérêt de bénéficier d'un socle juridique permettant d'encadrer les principes environnementaux et d'éviter des dérives telles que celles auxquelles on a assisté au cours des dernières années, M. José Bové invoquant le principe de précaution tantôt pour justifier les arrachages de plants d'OGM, tantôt pour critiquer les abattages préventifs.

Il s'est ensuite interrogé sur la possibilité d'intégrer, dans l'évaluation du coût des mesures de protection de l'environnement, le « coût évité » grâce à ces mesures.

M. Michel Piron a posé les quatre questions suivantes sur l'article 5 relatif au principe de précaution :

– que sont « la réalisation incertaine » d'un dommage, ainsi que la gravité et l'irréversibilité potentielles d'un dommage incertain ?

– que sont alors des mesures « proportionnées » à une valeur dont le premier caractère est d'être inconnue ?

– qui jugera du bon degré de précaution dans un domaine dont la connaissance est apophasique, c'est-à-dire repose sur le fait de savoir qu'on ne sait pas ? En conséquence, la source du savoir ne deviendrait-elle pas exclusivement juridique ?

– s'il est tout à fait justifié de prendre des mesures en fonction de l'état des connaissances et non des interrogations scientifiques, n'est-il pas risqué voire dangereux, en revanche, de proportionner ces mesures à un étalon inconnu ? Est-ce bien précautionneux ?

Il s'est demandé, en d'autres termes, s'il ne préférerait pas la formule « *je pense, donc je suis* » à « *je doute, donc j'agis* ».

Répondant aux différents intervenants, Mme Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie et du développement durable, a apporté les précisions suivantes :

– en réponse à l'évocation des inquiétudes suscitées par la Charte dans les milieux industriels, il convient d'indiquer que, si cette Charte marque effectivement, comme cela a été souligné dans la presse, un changement de civilisation, c'est bien parce qu'elle adapte le droit à un changement de civilisation, et non pas parce qu'elle produit ce changement ;

– si l'adjectif « grave » a été utilisé pour caractériser l'enjeu lié à l'élaboration de la Charte, c'est, d'une part, parce qu'il s'agit d'un texte important méritant un examen solennel, et d'autre part, parce qu'il traite de questions mettant en jeu la survie de l'humanité ;

– les questions environnementales mettent fondamentalement en évidence la nécessité de restaurer le pacte social qui fonde notre société démocratique. Divers exemples montrent que la mise en place de la Charte intervient dans un contexte de crise de confiance envers les autorités : ainsi, la reprise de l'exploitation de l'usine de la Société nationale des poudres et explosifs à proximité du site d'AZF à Toulouse se heurte non pas à des incertitudes sur les conditions de sécurité nécessaires, car sur ce plan, toutes les garanties ont été prises, et au surplus l'usine a montré sa capacité à résister au choc d'une explosion, mais à la réaction émotionnelle des associations de riverains qui ne peuvent accepter cette réouverture après le traumatisme vécu ; de même, le principe d'émotion l'emporte sur le principe de précaution sur un autre site où toutes les garanties ont été prises pour permettre le stockage de produits toxiques. La préservation de la dimension industrielle et agricole de notre économie passe donc d'abord par la restauration de cette confiance envers les autorités qui est constitutive du pacte social ; l'élaboration de la Charte n'aggraverait pas la situation de ce point de vue, mais permettra au contraire de réconcilier l'impératif environnemental et l'impératif économique, en évitant, grâce à un encadrement juridique, que la place ne soit laissée au fantasme ou à l'appréciation subjective ;

– une évaluation de l'impact de la Charte a été bien entendu effectuée dans une approche interministérielle associant notamment le ministère des finances et celui de la santé, et rien ne s'oppose à ce que les ministres de l'industrie et de la recherche apportent des précisions pour les domaines les concernant devant les commissions permanentes chargées de préparer l'examen du texte ;

– le principe « pollueur-payeur » est d'une portée plus restreinte que le principe de réparation qui a été retenu dans le cadre de la Charte ; on peut citer à cet égard l'exemple des oiseaux victimes du mazout lors d'une marée noire, dont la mort constitue un préjudice pour l'environnement qui ne peut donner lieu à indemnisation sur la base du principe « pollueur-payeur », alors que ce même préjudice peut être pris en compte au titre du principe de réparation ;

– les oppositions à l'installation d'incinérateurs ou d'autres équipements indispensables sont alimentées par une perte de confiance dans les autorités, confiance que le Gouvernement s'efforce justement de rétablir depuis deux ans, en prenant diverses initiatives comme la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages ;

– la prise en compte des « coûts évités » constitue en effet une manière très pertinente d'aborder les questions de protection de l'environnement.

M. Yves Cochet s'est déclaré irrité par l'emploi, dans l'exposé des motifs du projet de loi, de la notion d' « écologie humaniste », qui semble implicitement dénoncer une écologie qui ne le serait pas, la ministre de l'écologie et du développement durable ayant elle-même précisé publiquement qu'elle s'opposait à une écologie « dogmatique et idéologique ». Il a donc souhaité savoir qui étaient, pour la ministre, les tenants d'une telle conception de l'écologie.

Se référant à la rédaction de l'article 5, il a ensuite fait part de ses interrogations quant à la proportionnalité des mesures prises dans le cadre du principe de précaution afin d'éviter la réalisation d'un dommage qui est, par définition, très difficile à évaluer. Citant l'exemple des organismes génétiquement modifiés, il a souhaité savoir ce que pourraient être des mesures proportionnées à un risque indescriptible. Il a également souligné combien il serait difficile d'appliquer cette proportionnalité à des risques susceptibles d'entraîner des dommages non linéaires avec effets de seuil, citant en exemple le risque de disparition du *Gulf Stream* en raison du réchauffement climatique.

Après avoir souligné les difficultés entourant la mise en œuvre, en matière de lutte contre la pollution, de la théorie des coûts évités évoquée par M. Christian Decocq, faute de base de référence fiable pour établir la valeur d'un milieu non pollué, M. Yves Cochet a ensuite souhaité que des précisions concrètes lui soient apportées sur le partage entre ce qui doit relever du principe de précaution et ce qui doit relever de la prévention. Il a demandé que des illustrations de ce partage lui soient apportées en ce qui concerne le nucléaire, les insecticides comme le Regent TS et le Gaucho et les organismes génétiquement modifiés au sujet desquels il a, en outre, souhaité savoir si le Gouvernement entendait faire usage de la faculté offerte par le protocole de Carthagène de refuser leur entrée sur le territoire national.

M. Francis Delattre a précisé qu'il consacrerait son intervention au principe de précaution défini par l'article 5 dans la mesure où ce principe serait, dans la rédaction actuelle, d'application directe à la différence des autres dispositions de la Charte, qui peuvent présenter certains dangers mais dont la mise en œuvre sera encadrée par l'intervention de la loi.

Il a rappelé que cette applicabilité directe signifiait que ce principe, dont la portée est entourée de très nombreuses incertitudes, entrerait directement dans le droit positif et que toute personne pourrait en réclamer l'application par les tribunaux. Il a jugé que le vrai problème lui paraissait être le fait d'écarter complètement le législateur de la mise en œuvre de ce principe, alors même que des questions fondamentales comme la détermination précise de ce qui relève de la santé publique et de ce qui relève de l'environnement ne sont pas clairement tranchées.

Notant que ce principe était déjà utilisé par certaines juridictions, il s'est interrogé sur la capacité d'un petit tribunal à mettre en œuvre un principe aussi complexe. Citant l'exemple du fipronil, il s'est demandé comment des magistrats pourraient en apprécier le danger alors même que des chercheurs spécialisés, interrogés par le ministère de l'écologie et du développement durable, ne s'estiment pas capables de déterminer si cette molécule est responsable de la disparition des abeilles.

M. Francis Delattre a estimé en conséquence qu'écarter le législateur de la mise en œuvre du principe de précaution, compte tenu de l'étendue des domaines concernés, conduirait à dessaisir le Parlement au profit des tribunaux. Il a jugé particulièrement choquante cette contestation implicite de la légitimité du législateur à intervenir dans ces domaines dont l'importance est pourtant croissante.

M. Robert Pandraud a, tout d'abord, jugé nécessaire, avant le vote du texte par le Parlement, d'en étudier précisément la portée et, pour ce faire, d'entendre les autres ministres concernés, notamment les ministres de l'industrie et de la recherche.

Estimant que le projet de loi n'apportait pas grand-chose au droit existant dans la mesure où il avait essentiellement pour objet de reprendre des principes déjà établis par des normes internationales ou par la jurisprudence, il a jugé utile de faire le bilan des textes et des jurisprudences existants.

Regrettant ensuite que le législateur soit écarté de la mise en œuvre des articles 1^{er} et 5, il a jugé que le projet de loi contribuerait à multiplier de manière extraordinaire les contentieux, non pas principalement auprès du Conseil constitutionnel, dans la mesure où il sera bien difficile à celui-ci d'appliquer ce principe sur des sujets très compliqués dans les délais qui lui sont impartis pour se prononcer, mais auprès des juridictions ordinaires. Il a estimé que la mise en œuvre du principe de précaution par celles-ci aboutirait mécaniquement à un recours accru aux expertises et aux contre-expertises et accélérerait la judiciarisation de la vie administrative, politique et économique du pays.

Prenant l'exemple de la santé, il a noté que, si le champ de l'article 5 n'incluait effectivement pas les actes médicaux, il pouvait, en revanche, comprendre les infrastructures médicales. Il s'est, en conséquence, demandé si les installations de radiologie auraient pu être développées dans un cadre juridique incluant le principe de précaution comme elles l'ont été en son absence. Il a d'ailleurs noté que la même question pouvait être posée pour le chemin de fer dont le développement avait également suscité de nombreuses inquiétudes.

M. Robert Pandraud a ensuite estimé que le dispositif aboutirait à faire trancher des questions fondamentales par des experts plus ou moins conscients et plus ou moins soumis à des conflits d'intérêt, tout en faisant néanmoins peser la responsabilité des décisions, y compris la responsabilité pénale, sur les élus locaux et les autorités politiques nationales.

Il a donc jugé nécessaire de modifier au moins les articles 1^{er} et 5 afin de préserver le rôle du législateur en précisant qu'une nouvelle rédaction envisageable de l'article 1^{er} pourrait être la suivante : « *la loi favorise l'accès de chacun à un environnement équilibré et sain* ».

Enfin, il a fait part de sa crainte de voir demain, en application de ce texte, le droit de l'environnement déterminé par les tribunaux et non plus par le législateur, suivant en cela une dérive engagée en matière de droit du travail avec l'influence croissante de la jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation.

Rappelant que le projet de loi soulevait des interrogations, voire des craintes dues aux incertitudes pesant sur la portée de certaines notions, M. Christophe Caresche a appelé à ce que la Charte ne soit pas réduite, à l'issue de sa discussion devant le Parlement, à une déclaration d'intention sans réelle portée normative, comme semblent le vouloir certains tenants de la majorité. Il a, au contraire, souhaité que les notions incertaines soient précisées afin de trouver une application juridique réelle.

Il a en outre invité la ministre à ne pas mépriser « l'écologie dogmatique », estimant que celle-ci pourrait rapidement venir au secours de la nouvelle « écologie humaniste » proposée par le Gouvernement.

Rappelant que le groupe socialiste considérait que la Charte de l'environnement représentait une avancée, il a jugé que son adossement à la Constitution en faisait un « objet constitutionnel non identifié » et que le Conseil constitutionnel aurait à se prononcer sur sa valeur constitutionnelle ; il s'est donc demandé s'il ne faudrait pas veiller à éviter que le caractère constitutionnel de la Charte ne soit affaibli.

Abordant l'article 5 de la Charte, il a ensuite appelé la ministre à préciser ses conséquences pénales, estimant que si cet article édictait un certain nombre de devoirs, il était par conséquent nécessaire d'instituer certaines sanctions permettant de les rendre effectifs.

Enfin, dans la mesure où la Charte suppose un certain nombre de lois pour en préciser l'application, il a appelé le Gouvernement à informer la représentation nationale sur les mesures législatives que celui-ci entend lui proposer et éventuellement sur leur calendrier, estimant qu'une simple déclaration de principe sans texte d'application traduirait davantage la recherche d'un affichage politique que la volonté de mettre en œuvre cette Charte.

M. Xavier de Roux a désiré savoir si un nouveau régime de responsabilité des autorités publiques pourrait résulter de l'applicabilité directe de l'article 5 de la

Charte, qui édicte un certain nombre d'obligations incombant aux autorités publiques en vertu du principe de précaution.

Il a ajouté que le Conseil d'État, prenant de vitesse le législateur, venait de trancher cette question à propos du problème de l'amiante, dans un arrêt du 3 mars 2004, en jugeant qu'il appartenait aux pouvoirs publics « *d'arrêter, en l'état des connaissances scientifiques, au besoin à l'aide d'études ou d'enquêtes complémentaires, les mesures les plus appropriées pour limiter et si possible éliminer les dangers* ».

Il a noté que cet arrêt du Conseil d'Etat, reprenant partiellement la rédaction de l'article 5 de la Charte, prouvait à l'évidence que le contentieux entourant l'application du principe de précaution serait inévitable, et qu'il se traduirait par la mise en cause de la responsabilité de l'autorité publique. Eu égard à cette décision de la haute juridiction administrative, il a donc interrogé la ministre sur l'opportunité d'une applicabilité directe de l'article 5 de la Charte, estimant préférable d'en préciser l'application par l'intervention du législateur, faute de quoi le juge serait amené à mettre en cause de plus en plus souvent, notamment pénalement, la responsabilité des autorités publiques.

M. François Dosé a interrogé la ministre sur la ligne de partage entre prévention et principe de précaution dans le domaine du nucléaire. Si le fonctionnement des centrales semble aujourd'hui relever du domaine de la prévention, a-t-il noté, la gestion des déchets nucléaires semble à l'inverse relever de la précaution à 100 ou 200 000 ans. Il s'est interrogé sur l'opportunité, dans un même secteur économique, d'appliquer des principes de gestion du risque différents.

En réponse aux divers intervenants, Mme Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie et du développement durable, a apporté les précisions suivantes :

– s'agissant de la distinction entre écologie dogmatique et écologie humaniste, force est de constater que, si l'écologie a été souvent ressentie comme l'apanage d'un clan politique, les préoccupations environnementales ont été largement prises en compte, au cours des dernières années, comme l'a justement souligné M. Christian Decocq, par la famille de pensée dont la ministre se sent héritière, comme en atteste notamment la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier », qui a donné une traduction juridique aux principes de prévention, de participation, de réparation, ainsi qu'au principe « pollueur-payeur ». L'écologie a parfois été perçue, à tort, par l'opinion publique comme un objet politicien ou une démarche « contre l'homme », celui-ci étant perçu simplement comme le perturbateur de l'environnement. Au contraire, l'écologie doit conduire à considérer la personne humaine comme un acteur indispensable de la « chaîne du vivant ». Les attitudes et propos extrémistes exprimés sur le dossier de la chasse sont l'illustration d'une conception conflictuelle et presque théologique de l'écologie, dont se démarque la notion d'écologie humaniste ;

– la politique écologique et la préservation de la nature ne s'attachent pas seulement à la sanctuarisation de quelques lieux emblématiques, mais concernent aussi la protection de lieux plus ordinaires. La reconnaissance de la valeur économique des sites naturels constitue un second axe majeur de la stratégie du

Gouvernement pour préserver la diversité biologique. On peut penser par exemple aux zones humides, qui, même lorsqu'elles ne sont pas classées, remplissent des fonctions économiques évidentes. C'est pourquoi, en région Aquitaine, les autorités publiques, et notamment l'Etat, ont été invitées à dresser un état des lieux écologiques des sites touristiques et à établir leur valeur économique avant qu'ils ne soient souillés par les « marées noires » provoquées par le naufrage du Prestige ;

– les contours respectifs des principes de précaution et de prévention sont difficiles à déterminer dans les cas de la filière nucléaire, des organismes génétiquement modifiés (OGM), ou encore du fipronil, les deux concepts pouvant a priori être utilisés dans ces domaines. On ne peut ainsi évaluer la nécessité d'appliquer le principe de précaution dans le domaine du nucléaire, sans étudier la problématique du changement climatique provoqué par l'émission de gaz à effet de serre liés aux énergies fossiles. S'agissant des OGM, la démarche est encadrée au niveau international par le protocole de Carthagène, ainsi qu'au niveau national. S'agissant enfin du fipronil, l'existence de fortes incertitudes scientifiques et d'études contradictoires n'a pas empêché le ministère de l'écologie et du développement durable de privilégier depuis l'origine une démarche de précaution, car les concentrations de substances utilisées par les agriculteurs sont très élevées et sans commune mesure, par exemple, avec celles auxquelles l'industrie pharmaceutique a recours ;

– de nombreux parlementaires craignent que l'invocation du principe de précaution ne permette une multiplication des recours devant les tribunaux. Cette inquiétude n'est pas fondée car il est juridiquement très difficile de prouver qu'une autorité publique n'a pas pris des précautions proportionnées pour éviter un dommage dans une situation d'incertitude scientifique. En pratique, le principe de précaution est donc davantage un « argument de tribune » qu'un « argument de tribunal » ;

– la Charte de l'environnement a révélé, et non créé, des inquiétudes qu'il convient de reconnaître et d'atténuer. La difficile conciliation des objectifs environnementaux, économiques et sociaux provoque au sein de la société de vifs débats. La ministre a ainsi évoqué le profond désarroi que lui avaient exprimé les salariés de l'usine Noroxo après que sa fermeture eut été ordonnée, causant la perte de nombreux emplois dans des zones industrielles déjà fortement sinistrées. La décision administrative était pourtant pleinement justifiée et les difficultés qu'elle suscite illustrent la nécessité de la Charte de l'environnement qui vise à replacer les enjeux environnementaux au cœur du débat public pour en appeler à la responsabilité collective, et non à permettre de nouveaux contentieux.

M. Francis Delattre, s'étonnant que la ministre n'ait pas répondu à son interrogation concernant le recours à une loi pour l'application du principe de précaution, a regretté qu'elle ait évoqué, s'agissant du principe de précaution, des « arguments de tribune », et a déclaré que ce serait donc à la tribune que le débat aurait lieu.

Mme Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie et du développement durable, a répété que le principe de précaution relevait avant tout d'une démarche éthique et ne saurait donc renvoyer à la loi. Dès lors qu'il existe des incertitudes scientifiques, a-t-elle jugé, aucun cadre législatif précis ne peut être élaboré ;

remettre en cause l'applicabilité directe de l'article 5 de la Charte conduirait donc à exclure le principe de précaution de la prise de décision par les autorités publiques dans de tels cas, ce qui serait absurde.

M. Francis Delattre a pour sa part estimé que les juges ne seraient pas mieux armés que le législateur pour déterminer les conditions d'application du principe de précaution.

La ministre a répondu que les tribunaux ne seraient pas, selon elle, confrontés à une inflation des litiges sur ce fondement, en raison de la difficulté qu'il y aurait à prouver *a posteriori* qu'aucune mesure de précaution proportionnée n'a été prise par les autorités publiques, en l'état des connaissances scientifiques, et a souligné le faible nombre de recours intentés au nom du principe de précaution.

III.— DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du 11 mai 2004, la Commission a examiné pour avis, sur le rapport de M. Martial Saddier, le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement (n° 992).

M. François Brottes a tout d'abord fait part de l'extrême indignation du groupe socialiste quant aux conditions d'examen du projet de loi d'orientation sur l'énergie par l'Assemblée nationale. Il a indiqué que ce projet n'avait été communiqué que ce jour même par le Gouvernement, pour un examen en commission devant avoir lieu le lendemain et un examen en séance publique la semaine suivante. Estimant qu'il s'agissait quasiment de « jamais vu », il a déploré le manque de sérieux de l'examen d'un texte aussi essentiel.

Le président Patrick Ollier a pris acte de cette opposition sur la méthode employée, tout en rappelant que le projet de loi était issu d'un large débat public mené dans la France entière, à l'issue duquel a été publié un livre blanc sur l'énergie qui ne peut être ignoré ; il a en outre rappelé qu'avait eu lieu le 17 mars, à la demande de la majorité et de l'opposition, un débat parlementaire sur les questions énergétiques.

Puis, abordant la question de la Charte de l'environnement, le président Patrick Ollier a rappelé que celle-ci résultait d'une initiative ambitieuse du Président de la République, faisant suite à son discours prononcé au sommet de Johannesburg et à son discours d'Avranches, dans lequel il avait émis le souhait que le droit à l'environnement soit adossé à notre Constitution. Il a jugé que la question qui se posait désormais était la suivante : la France est-elle capable de s'engager dans cette voie audacieuse et d'apporter une contribution significative à la défense de notre planète ? Rappelant que notre environnement est quotidiennement soumis à des menaces, il a jugé nécessaire de mesurer l'ampleur du défi à relever et de prendre les mesures qui s'imposent afin d'éviter que des dommages irréversibles ne portent atteinte à notre écosystème ou à la biodiversité. A cet égard, il a estimé que l'adossement de la Charte de l'environnement à la Constitution constituait une excellente initiative.

Rappelant que la Commission des affaires économiques était saisie pour avis sur le projet de Charte, il a souligné qu'elle n'avait pas vocation à se livrer à un travail de réécriture de la Charte ou de la Constitution. Après avoir salué le travail mené par M. Martial Saddier, rapporteur pour avis et a rappelé qu'il avait mené de nombreuses auditions des acteurs du monde économique, il a indiqué son souhait, partagé par le rapporteur pour avis, que le débat parlementaire permette d'apporter les clarifications nécessaires ; il a en particulier jugé souhaitable de bien préciser que la Charte de l'environnement n'était pas incompatible avec le développement économique ou la recherche scientifique, contrairement à ce que certains pensent, leur appréciation reposant sur une réelle confusion.

En effet, a-t-il souligné, de nombreuses critiques sont émises à l'encontre de la Charte de l'environnement sans que celle-ci ait été lue attentivement, et reposent souvent sur une confusion opérée entre prévention et précaution, confusion qu'il a qualifiée de quiproquo. Il a fait remarquer qu'il faisait partie de ceux qui avaient initialement douté de la Charte et qui ont, au fil des explications, mesuré leurs erreurs d'appréciation ; il a indiqué qu'en réalité, le principe de précaution n'aurait à être appliqué que dans un nombre très limité de cas, la très grande majorité des risques relevant en effet de la prévention. Il a ainsi cité à titre d'exemples, l'énergie nucléaire, la pollution des nappes phréatiques, ou la construction d'infrastructures qui relèvent en général de la prévention et non du principe de précaution. Il lui a donc semblé indispensable qu'un débat soit engagé sur l'article 5 de la Charte afin de mettre un terme aux confusions que l'on peut constater à son propos.

Il a par ailleurs rappelé que tous les articles, à l'exception de l'article 5 de la Charte, étaient des objectifs de valeur constitutionnelle, consacrant des droits-créances dénués de portée directe et qui nécessiteront l'intervention ultérieure du législateur ; il a souligné que tel était déjà le cas de certains droits consacrés par le Préambule de la Constitution de 1946, tels le droit au travail ou le droit à la santé.

Soulignant que le Parlement serait regardé par la France toute entière lors du débat sur la Charte de l'environnement, il a jugé que celle-ci était une affaire d'intérêt national et même international et que les parlementaires assumaient donc une responsabilité importante en examinant ce texte. Il a en outre indiqué qu'un accord était intervenu au sein de la majorité afin que ses amendements soient répartis entre la Commission des lois, saisie au fond, et la Commission des affaires économiques, saisie pour avis, cette dernière n'ayant pas vocation à se substituer à la commission saisie au fond.

M. Martial Saddier, rapporteur pour avis, a jugé nécessaire de clarifier certains points avant que ne soient examinés les articles de la Charte de l'environnement, en répondant à des interrogations qu'il a jugées tout à fait légitimes pour les avoir lui-même initialement partagées.

Il a tout d'abord précisé que la Charte étant un texte de valeur constitutionnelle, ce caractère imposait une rédaction à la fois générale, concise et aussi précise que possible afin d'éviter toute divergence des interprétations.

Il a indiqué avoir constaté, lors d'une cinquantaine d'auditions, que la plupart de ces interrogations portaient essentiellement sur trois articles de la Charte : l'article 1^{er} qui énonce le droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé ; l'article 5 relatif au principe de précaution ; l'article 9 portant sur la recherche et l'innovation.

S'agissant de l'article 1^{er}, il a souligné que celui-ci énonçait un simple objectif de valeur constitutionnelle qui doit, pour être opérant, être mis en œuvre par la loi. En effet, a-t-il précisé, le droit de vivre dans un environnement équilibré et favorable à la santé de chacun ne constitue pas un droit subjectif directement invocable par les particuliers devant les juridictions : il doit être appréhendé de la

même manière que le droit à la santé proclamé par le Préambule de la Constitution de 1946, auquel le Conseil constitutionnel n'a jamais reconnu d'applicabilité directe.

Il a par ailleurs souligné que le champ d'application de l'article 5 était strictement circonscrit, tout d'abord parce qu'il concernait les risques de dommages causés à l'environnement et pas ceux causés à la santé humaine. Il a noté que certains tiraient argument de la rédaction de l'article 1^{er} de la Charte, qui établit un lien entre environnement et santé, pour juger que de manière indirecte, par un effet de « ricochet », l'article 5 pourrait être interprété comme s'appliquant au domaine de la santé. Il a indiqué ne pas souscrire à cette analyse. En effet, a-t-il fait remarquer, si l'article 1^{er} énonce que « chacun a droit à un environnement équilibré et favorable à sa santé », *a contrario*, l'article 5 vise les seuls dommages à l'environnement, sans citer la santé. Il a jugé qu'il convenait d'en rester à cette lecture stricte et littérale de l'article 5 de la Charte, toute interprétation plus extensive étant, selon lui, abusive au regard des intentions du constituant.

Il a ensuite insisté sur la nécessité de garder à l'esprit que le principe de précaution ne concernera qu'un nombre très restreint de risques. Il a à cet égard rappelé que trois conditions devraient être cumulées pour que ce principe soit appliqué : une incertitude scientifique pesant sur le risque ; la gravité du dommage encouru ; le caractère irréversible du dommage.

Remarquant que le critère d'incertitude scientifique était décrié par certains, il l'a jugé pourtant essentiel, puisqu'il permet en effet de bien distinguer la démarche de précaution de celle de prévention. Il a précisé que l'incertitude ne concernait pas l'occurrence du risque, un risque aléatoire mais probabilisable ne relevant pas de la précaution mais de la prévention. Il a indiqué que l'incertitude visée portait en fait sur l'hypothèse même du risque en concernant les « connaissances scientifiques ».

Il a illustré son propos en citant les risques industriels, dont il a souligné que dans leur grande majorité, ils ne relevaient pas du principe de précaution, ces risques étant connus et probabilisables dans des études des dangers ; il a fait remarquer que l'existence même de ces risques ne posant pas question au sein de la communauté scientifique, une démarche de prévention s'imposait et inspirait d'ailleurs largement la réglementation sur les installations classées.

S'agissant des infrastructures comme les autoroutes ou les barrages hydroélectriques, dont la construction peut nuire à la biodiversité, il a jugé qu'elles n'entraient pas non plus dans le champ d'application de l'article 5, le risque d'une atteinte à certaines espèces animales et végétales étant scientifiquement avéré, ce qui conduit à privilégier une démarche de prévention, par exemple en transférant certaines espèces vers d'autres habitats.

Evoquant la présence de nitrates dans les eaux souterraines, il a également estimé que celle-ci ne donnait pas lieu à incertitude scientifique s'agissant de son impact sur l'environnement. Il a jugé que c'était donc la prévention qui s'imposait et qui était déjà largement utilisée, par exemple avec la réglementation des effluents d'élevages et les plans d'épandage.

Dans le domaine nucléaire, il a estimé que là encore, la prévention et non la précaution devait être appliquée et a indiqué que ce point avait été souligné par l'ensemble des intervenants de ce secteur qu'il avait auditionnés. En effet, a-t-il précisé, l'activité industrielle en tant que telle, avec les centrales nucléaires, donne lieu à des risques connus et tout à fait modélisables dans des études probabilistes de sûreté, ce qui appelle une démarche de prévention ; on peut également considérer que la gestion des déchets radioactifs relève de la prévention, puisque le risque consiste en une dispersion dans l'environnement de ces déchets, dont les effets sur la nature sont connus, l'enjeu consistant donc à garantir que les mécanismes de prévention résisteront au temps.

S'agissant du nucléaire à faibles doses, il a rappelé que ses effets avaient été extrapolés à partir des effets constatés à des doses importantes, pour lesquels on dispose de données après les bombardements d'Hiroshima et de Nagasaki. Il a jugé qu'il existait donc une incertitude scientifique mais qu'on pouvait considérer que l'hypothèse retenue pour modéliser les effets des faibles doses constituait en elle-même une application du principe de précaution, déjà largement utilisé dans le domaine de la radioprotection.

S'agissant du réchauffement climatique, il a noté que celui-ci était établi de manière consensuelle par la communauté scientifique puisque ce risque est avéré, quand bien même une incertitude pèserait quant à son ampleur et la part de responsabilité des activités humaines dans ce phénomène. Il relève donc, a-t-il estimé, d'une démarche de prévention.

Enfin, citant certaines installations comme les lignes à haute tension ou les télécabines qui peuvent nuire à la qualité des paysages, il a fait remarquer que leur durée de vie ne permettait pas d'affirmer qu'elles donnent lieu à un dommage irréversible et qu'elles ne relevaient donc pas du champ d'application du principe de précaution.

S'agissant des risques qui pourraient donner lieu à application de ce principe, il a observé que ceux-ci étaient en réalité bien rares et a indiqué que pour sa part, il n'avait pu identifier avec certitude qu'un seul risque environnemental, celui qui serait lié à une dissémination des organismes génétiquement modifiés (OGM) dans la nature. Il a souligné que la Charte se tournait donc résolument vers l'avenir en traitant des nouveaux risques dont les générations futures pourraient avoir à connaître.

Puis, abordant les critiques selon lesquelles la Charte porterait un coup fatal à notre recherche avec son article 9, il a jugé ces craintes infondées, cet article ne devant en aucune manière être interprété comme confinant la recherche et l'innovation aux seules problématiques environnementales. Il a d'ailleurs estimé qu'une telle interprétation, qui émane de certains représentants de la communauté scientifique, était pour le moins surprenante, puisqu'elle se situe à l'opposé de la volonté affichée de reconnaître au plus haut niveau de nos normes l'importance de la recherche et de répondre ainsi aux chercheurs qui craignaient que leurs travaux ne soient paralysés. Il a sur ce point fait remarquer que la déclaration de l'Académie de médecine sur la Charte, dont il est souvent fait état, avait été rédigée avant même

que ne soient livrées les conclusions de la commission Coppens. Il a en outre fait remarquer qu'interpréter l'article 9 de la Charte comme restreignant la recherche aux seuls programmes environnementaux serait incompatible avec le principe constitutionnel de liberté de la recherche qui a été dégagé par le Conseil constitutionnel et a signalé que cet article énonçait, comme les autres articles de la Charte à l'exception de son article 5, un simple objectif de valeur constitutionnelle, selon une formulation très générale qui ne vise pas « tout programme de recherche », mais « la recherche » de manière générique. Il a également souligné que le rôle positif de la recherche était non seulement reconnu au niveau constitutionnel par l'article 9 de la Charte mais aussi par son article 5 qui impose une évaluation des risques dans le cadre de l'application du principe de précaution.

Il a enfin abordé la dernière critique récurrente émise à l'encontre de la Charte, critique selon laquelle ce texte donnerait lieu à une avalanche de contentieux conduisant à la paralysie de notre pays. Reconnaisant qu'il serait démagogique de prétendre que la Charte de l'environnement ne susciterait pas de contentieux, puisque comme toute nouvelle norme, elle suscitera des interrogations, des espérances et des craintes, qui pourront pour certaines se traduire par des recours, il a néanmoins souligné que notre société était déjà marquée par une forte judiciarisation. Ainsi, a-t-il observé, la jurisprudence actuelle sur le principe de précaution n'a eu nul besoin de la Charte de l'environnement pour se développer et dans certains domaines considérés comme sensibles par l'opinion publique, tels que l'industrie nucléaire, les décisions publiques sont aujourd'hui systématiquement attaquées. Il a donc appelé les commissaires à relativiser l'ampleur du contentieux auquel la Charte donnerait lieu au vu de la judiciarisation actuelle qui participe d'une mutation profonde de notre société.

S'exprimant au nom du groupe UMP, M. Alain Venot a tout d'abord souligné l'importance de la Charte de l'environnement qui s'inscrit résolument dans l'avenir. Il a rejoint l'analyse du Président Patrick Ollier, jugeant que ce texte était audacieux, la démarche initiée par le Président de la République étant à la fois innovante et courageuse et ne pouvant pas, de ce fait, ne pas susciter des questions génératrices d'une certaine confusion. Il a rendu hommage à la franchise du président Patrick Ollier qui a fait part de ses réticences initiales, ajoutant les avoir lui aussi partagées, et à l'effort d'explication mené par le Président et le rapporteur pour avis qui avait permis de les dissiper. Il a indiqué que le groupe UMP soutenait donc la Charte de l'environnement, tout en étant attaché à ce que des amendements permettent d'en encadrer et d'en améliorer le dispositif sur certains points ; ainsi, a-t-il ajouté, le groupe UMP sera vigilant et participera de manière constructive au travail législatif.

Il a rappelé les principales inquiétudes ayant pu être exprimées. La première d'entre elles, a-t-il indiqué, portait sur l'innovation que constituait l'inscription, dans un texte constitutionnel, du principe de précaution. Observant que celui-ci figurait déjà à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, il a souligné que la constitutionnalisation de ce principe constituait une étape supplémentaire importante, mais n'était pas pour autant réalisée « à l'aveugle ».

Il a ensuite indiqué que la deuxième inquiétude portait sur les risques de contentieux liés à l'article 5 de la Charte. Soulignant qu'il n'y avait rien de pire, pour ceux qui ont à appliquer un texte, que d'être incertains quant à la portée et l'interprétation à donner de celui-ci, il a noté que le risque de contentieux concernait en réalité toutes les normes et a insisté sur le caractère essentiel du cumul des critères de gravité et d'irréversibilité du dommage environnemental pour que soit appliqué le principe de précaution. Après avoir observé que l'article 5 ne trouverait à s'appliquer que dans le seul domaine environnemental et non pas dans le domaine sanitaire, il a souligné que contrairement à certaines craintes, cet article ne constituerait pas un facteur d'immobilisme, puisqu'il prévoit que les autorités publiques doivent, par application du principe de précaution, poursuivre la recherche sur les risques encourus.

En conclusion, M. Alain Venot a insisté sur la nécessité que soit adopté, lors de l'examen de la Charte par la Commission des lois, un amendement présenté par M. Francis Delattre, visant à compléter l'article 34 de la Constitution pour prévoir que la loi détermine les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement. Jugeant qu'un tel amendement serait de nature à apaiser les craintes les plus importantes, il a réitéré le soutien du groupe UMP au projet de Charte de l'environnement.

Le président Patrick Ollier a fait remarquer qu'un renvoi systématique à la loi ne serait pas forcément opérant, puisque le juge peut écarter celle-ci au profit d'un engagement international ou d'un texte communautaire comme une directive, ce qui n'est pas le cas s'agissant d'un texte constitutionnel. Il a confirmé que la Commission des lois aurait à examiner, lors de sa réunion au fond, un amendement de M. Francis Delattre visant à compléter l'article 34 de la Constitution et ayant donné lieu à un accord au sein de la majorité et a estimé que ce dispositif constituerait un réel progrès.

S'exprimant au nom du groupe socialiste, Mme Geneviève Perrin-Gaillard a rappelé les attentes suscitées non seulement par les déclarations du Président de la République faites à Johannesburg en 2002, mais aussi par le travail mené pendant un an et demi par la commission Coppens, qui avait abouti à proposer de consacrer un droit de l'homme à un environnement sain et équilibré. Elle a regretté que le texte présenté n'ait pas plutôt choisi de consacrer ce droit de l'homme à un environnement sain et équilibré à la suite de l'article 1^{er} de la Constitution, en introduisant par ailleurs dans l'article 34 de la Constitution la notion d'environnement ; elle a en outre jugé le texte de la Charte en retrait par rapport aux propositions de la commission Coppens. Elle a déploré qu'à cet égard les semaines accordées par les reports successifs de l'inscription à l'ordre du jour du projet n'aient pas été mises à profit pour mener un travail en commun avec la Commission des lois visant à lever les ambiguïtés de la Charte.

Le président Patrick Ollier a indiqué que les auditions menées conjointement avec la Commission des lois avaient permis une collaboration approfondie entre les deux commissions.

M. Jean Lassalle, s'exprimant au nom du groupe UDF, a estimé que le texte actuel traduisait un profond malaise, illustré par les difficultés soulevées par la distinction entre prévention et précaution. Il a jugé le texte présenté préoccupant, car reflétant une idéologie qui exclut l'homme du souci de la protection de la nature et de l'environnement. M. Jean Lassalle a regretté que le Président de la République se soit ainsi éloigné du bon sens, tant apprécié des campagnes françaises et qui était naguère le sien, et ait malheureusement cédé aux sirènes d'une certaine idéologie qui n'a plus confiance en l'homme et en la politique. Il a déploré que le projet aboutisse à ériger la protection de l'environnement au même rang que les droits de l'homme en l'adossant à la Constitution. En ce sens, il a jugé que la remarque de Mme Geneviève Perrin-Gaillard était justifiée : il aurait mieux valu inscrire dans la Constitution le droit de l'homme à vivre dans un environnement sain et équilibré, au lieu de s'engager dans une démarche qui conduira à consacrer la transformation des campagnes françaises les plus fragiles en « réserves d'indiens ». Il a indiqué ne pas pouvoir voter ce texte et souhaité qu'il soit ultérieurement soumis à référendum.

En réponse à M. Jean Lassalle, le président Patrick Ollier a rappelé que face à la dégradation actuelle de l'environnement, le devoir de prévenir l'irréparable vis-à-vis des générations futures était impératif. Il a par ailleurs souligné que la Charte se limitait à énoncer que l'environnement est une des conditions de notre santé, ce texte n'ayant pas vocation à être une « Charte de la santé publique » et a rappelé que l'article 1^{er} se bornait à consacrer un droit-créance dépourvu de portée directe. Il a enfin insisté sur la nécessité de bien distinguer précaution et prévention.

M. André Chassaing, s'exprimant au nom du groupe Député-e-s communistes et républicains, a souligné que si l'inscription de la protection de l'environnement dans la Constitution était une étape nécessaire, il avait pourtant fallu attendre plus de trente ans pour voir ce projet aboutir, puisque dès 1977, M. Edgar Faure avait présenté une proposition de loi constitutionnelle, reprenant les textes émanant de divers groupes, visant à une telle inscription. Il a jugé que la Charte ne devait pas pour autant se limiter à être un moyen de se donner bonne conscience et souhaité qu'afin de ne pas rester une pétition de principe, elle renvoie à des lois organiques permettant de la compléter.

Soulignant l'attachement de son groupe à un droit de l'homme à vivre dans un environnement sain, il a regretté que le texte présenté consacre la protection de l'espace, des végétaux et des espèces vivantes, mais ne mentionne pas la préservation des ressources et des matières fossiles qui donnent lieu à une exploitation intensive. S'interrogeant sur la portée du principe de précaution et estimant qu'il ne devait pas déboucher sur la suspicion et l'inaction mais au contraire se traduire par la recherche de solutions alternatives, la vérification ou le contrôle, c'est-à-dire l'action, il a jugé qu'il devait être encadré par des règles s'inspirant, par exemple, des propositions formulées dans le cadre du rapport de M. Kourilsky et de Mme Viney.

M. Yves Cochet, après avoir salué l'initiative prise par le Président de la République à Johannesburg, a émis la crainte que ce texte n'ait plus aucune portée à l'issue de la discussion parlementaire, au risque de ridiculiser l'initiative prise par la France.

Par ailleurs, M. Yves Cochet, après avoir rappelé que si les écologistes avaient inscrit dès 1974 le respect de l'environnement et le changement climatique au cœur de la campagne présidentielle de M. Jean-René Dumont, la prise de conscience du reste de la classe politique avait malheureusement été trop tardive, a estimé que l'état de la planète était aujourd'hui plus dégradé qu'on ne le pense généralement. Il a souligné que les nombreuses incertitudes existant sur les conséquences de notre mode de vie et de consommation conduisaient de nombreux savants à s'interroger sur les risques qu'ils entraînent pour la survie de l'espèce humaine. Il a jugé dès lors que le principe de précaution ne saurait se restreindre au seul domaine des organismes génétiquement modifiés.

En réponse aux intervenants, M. Martial Saddier, rapporteur pour avis, a précisé les points suivants :

– l'article L. 110-1 du code de l'environnement, au niveau national, comme le traité de Maastricht, au niveau communautaire, font référence au principe de précaution. Or, le juge communautaire n'a pas hésité à qualifier ce principe de « principe directeur du droit communautaire » alors qu'il n'a vocation, selon l'article 174 instituant la Communauté européenne, à s'appliquer qu'aux seules politiques environnementales de la Communauté. Par ailleurs, de très nombreux Etats n'ont pas hésité à inscrire l'environnement dans leur constitution, le Brésil allant même jusqu'à y mentionner ses forêts ;

– un amendement visant à modifier l'article 34 de la Constitution pour y intégrer la préservation de l'environnement doit être examiné par la Commission des lois ; il permettra ainsi au législateur de préciser, par exemple, la nature des mesures provisoires et proportionnées devant être adoptées en application du principe de précaution, dans le respect de l'article 5 de la Charte ;

– le choix d'une Charte de l'environnement résulte d'une initiative du Président de la République et permettra ainsi de placer le droit à l'environnement sur le même plan que les droits civils et politiques issus de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et les droits économiques et sociaux découlant du Préambule de la Constitution de 1946. Ces textes constitueront ainsi les trois piliers du développement durable pour la France, cette innovation ayant une forte portée symbolique ;

– l'opposition du groupe UDF à la Charte de l'environnement est regrettable, d'autant que la Charte représente une réelle avancée en distinguant clairement la prévention de la précaution ; les auditions menées par le rapporteur pour avis ont d'ailleurs montré que la discussion permet de dissiper nombre de malentendus sur ce point ;

– il convient de réaffirmer clairement que l'article 5 de la Charte n'a pas vocation à s'appliquer à la santé humaine. Pour autant, la Charte de l'environnement témoigne bien d'une vision humaniste de l'environnement, comme en témoignent les nombreuses références, dans ses considérants, à l'homme, l'humanité, les générations futures ou le peuple ;

– s'agissant des ressources naturelles, le premier comme le cinquième considérant de la Charte y font explicitement référence ;

– il serait effectivement regrettable que le projet soit vidé de son contenu, même s'il est légitime que la Commission des affaires économiques se montre

soucieuse de préserver les capacités françaises en matière de recherche et de développement économique ;

– le principe de précaution est d’ores et déjà appliqué dans certains domaines comme celui des produits phytosanitaires, dont la Commission des toxiques peut d’ores et déjà refuser l’homologation.

M. Pierre Ducout a jugé effectivement nécessaire de mieux protéger l’environnement, comme le propose la Charte de l’environnement, mais a souhaité qu’il soit précisé que l’homme est au centre des préoccupations qu’elle exprime, notamment au travers de son article 1^{er} et a jugé que le rapporteur pour avis était allé trop loin dans la distinction entre prévention et précaution dans son exposé liminaire.

Il a souligné l’importance du principe de développement durable, notion recouvrant le développement des services publics.

Après avoir mis en garde contre une transmission aux citoyens d’une peur systématique vis-à-vis du progrès scientifique, il a regretté que le principe « pollueur-payeur » ne figure pas explicitement dans la Charte de l’environnement, alors qu’il avait occupé une place essentielle à la fin de la précédente législature lors de l’adoption en première lecture par l’Assemblée nationale du projet de loi sur l’eau.

Il a souhaité que la recherche et l’innovation sur l’environnement soient encouragées et s’est enfin interrogé sur la construction juridique à laquelle aboutirait un amendement de M. François-Michel Gonnot visant à permettre au législateur d’intervenir pour éviter une interprétation inopportune du principe de précaution par les juridictions.

M. François-Michel Gonnot a remarqué que si, sur le plan formel, la Charte de l’environnement serait défendue par le Garde des Sceaux, assisté du ministre de l’écologie et du développement durable, les explications fournies par les rapporteurs des deux commissions saisies n’avaient pas encore permis de dissiper l’ensemble des inquiétudes exprimées par les professionnels de la recherche, de la santé, de l’agriculture ou de l’industrie. Il a rappelé avoir demandé, lors de l’audition du précédent ministre de l’écologie et du développement durable, Mme Roselyne Bachelot, que la Commission des affaires économiques procède à l’audition des ministres en charge de la recherche et de l’industrie sur le projet de Charte. Il a ajouté avoir transmis cette proposition par écrit, quelques heures plus tard, à M. Patrick Ollier, président, lequel semblait favorable à cette initiative avant que la Conférence des présidents ne décide de reporter le débat en séance publique à la fin du mois d’avril. Tout en admettant que le changement de Gouvernement avait pu retarder cette démarche, il a regretté qu’aucune audition ne soit encore prévue alors que le projet de loi constitutionnelle doit être examiné en séance publique dans deux semaines. Il a donc suggéré d’organiser ces auditions, afin que les ministres concernés puissent confirmer aux commissaires, au nom du Gouvernement, que la Charte de l’environnement ne doit pas susciter d’inquiétudes particulières quant à son impact sur les activités économiques et la recherche.

Le président Patrick Ollier a rappelé avoir donné son accord à cette demande d'auditions et a jugé cette initiative légitime. Il a toutefois précisé n'avoir été averti que très tardivement par la Commission des lois de la date d'examen de ce texte en son sein, cette situation l'ayant conduit à adapter le calendrier de la Commission des affaires économiques en conséquence. Il a estimé que le rapporteur pour avis avait effectué un travail considérable sur ce texte et a ajouté que la brièveté des délais rendait désormais difficile l'organisation de telles auditions, tout en s'engageant à poursuivre les efforts en ce sens.

M. Antoine Herth, après avoir salué les qualités pédagogiques et l'écoute du rapporteur pour avis, a rappelé être lui-même un des acteurs de la démarche de prévention dans le cadre de ses activités au sein de la Commission nationale de l'agriculture raisonnée. Il a souligné que la mise en œuvre de cette approche pesait déjà considérablement sur les agriculteurs français, confrontés à la concurrence de pays tels que l'Inde ou la République populaire de Chine, qui n'ont pas les mêmes préoccupations environnementales.

Il a par ailleurs souhaité que le principe de précaution ne conduise pas à écarter définitivement les organismes génétiquement modifiés (OGM), sur lesquels des recherches indépendantes et objectives doivent pouvoir être poursuivies, sauf à accepter une dérégulation de la recherche ou l'importation massive de tels produits.

Il a enfin fait valoir que l'inscription des principes environnementaux et notamment du principe de précaution dans le bloc de constitutionnalité trouvait une triple justification : éviter la remise en cause de la protection de l'environnement en cas de changement radical de majorité parlementaire, inciter fortement à l'émergence d'un nouveau modèle de développement en France indépendamment des aléas de la conjoncture économique, et enfin prendre en compte des considérations de long terme qui dépassent largement le cadre d'une législation.

Mme Marcelle Ramonet a tout d'abord souligné que la Charte permettrait de donner une assise constitutionnelle à la notion d'environnement, perçue comme un bien commun et une valeur intemporelle à protéger. Rappelant que l'échelon communautaire était à l'origine de 80 % de la législation française dans le domaine de l'environnement, elle a jugé que la Charte deviendrait une référence au sein de l'Europe.

Elle a estimé que la définition d'un nouvel équilibre entre les activités humaines et le droits des individus à la préservation de leur environnement devait être formulée de manière pragmatique, « dosant » les réponses aux risques et la définition de ce qui est acceptable. Elle a souhaité que ce principe d'action responsable permette de trouver l'équilibre entre un risque zéro qui n'existe pas et celui d'un progrès dédaignant les risques qu'il peut comporter et a jugé indispensable d'écarter, en amont, tous les malentendus susceptibles d'apparaître sur le contenu de la Charte, en dissipant les confusions.

Soulignant la nécessité de garantir aux acteurs économiques la sécurité juridique, elle s'est réjouie que le Gouvernement se soit montré ouvert à une évolution du principe de précaution par voie d'amendements parlementaires, afin de

renforcer l'affirmation du droit à l'environnement. Il lui a semblé nécessaire de bien préciser que le principe de précaution ne serait attentatoire ni à notre développement économique, ni à la recherche.

M. Michel Roumégoux a d'abord indiqué que de nombreux députés, conscients de leur responsabilité collective envers la planète et les générations futures, étaient motivés pour voter une Charte de l'environnement adossée à la Constitution. Il a néanmoins remarqué que les tentations procédurières croissantes chez les Français devraient conduire à écarter une application maximaliste du principe de précaution. Il a estimé que ce principe risquait de conduire soit à des interdictions systématiques dès lors qu'il existe des incertitudes, en cherchant à atteindre un hypothétique risque zéro, soit au laisser-faire tant qu'aucun risque précis n'aurait été identifié, selon la méthode d'analyse des risques fondée sur le « principe de familiarité ».

Il a donc appelé à donner à l'article 5 de la Charte une rédaction précise pour éviter les interprétations fâcheuses, et à dégager des règles suffisamment réalistes pour être applicables. Il a enfin souhaité que les mesures prises sur son fondement, en particulier s'agissant de la lutte contre l'effet de serre, permettent d'éviter des catastrophes écologiques, tout en restant proportionnées au danger et en tenant compte de la concurrence en provenance du reste du monde et surtout d'Asie.

IV.— EXAMEN DES ARTICLES

Avant l'article 1^{er}

La Commission a examiné un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard portant article additionnel avant l'article 1^{er}, tendant à insérer un nouvel article après l'article 1^{er} de la Constitution, pour prévoir que :

– tout citoyen a droit à un environnement sain, riche d'un patrimoine naturel et culturel diversifié ;

– ce droit s'exerce dans des conditions de développement économique, technologique et de progrès social propre à l'épanouissement des générations présentes et futures ;

– la garantie de ce droit fondamental s'appuie sur des services publics contribuant au développement durable.

Défendant son amendement, Mme Geneviève Perrin-Gaillard a indiqué que si le projet de Charte visait à élever à un niveau constitutionnel le principe de protection de l'environnement, le groupe socialiste souhaitait quant à lui donner valeur constitutionnelle au droit de l'homme à un environnement sain et équilibré et a insisté sur la différence entre ces deux façons d'aborder la question.

Elle a souligné que l'approche retenue par le groupe socialiste consistait à introduire non seulement un nouvel article au sein de la Constitution, mais aussi à modifier l'article 34 de celle-ci pour prévoir que la loi détermine les principes fondamentaux de la protection de l'environnement, par le biais d'un amendement socialiste qui serait examiné par la commission des lois.

M. Martial Saddier, rapporteur pour avis, s'est déclaré défavorable à l'amendement présenté à la Commission, rappelant qu'il avait précédemment fait valoir l'intérêt d'une Charte de l'environnement qui constituera une nouvelle étape dans l'édifice juridique consacrant nos droits fondamentaux pour y intégrer le droit à l'environnement à la suite des droits civils et politiques et des droits économiques et sociaux.

Il a par ailleurs fait remarquer que la dimension humaine était loin d'être absente de la Charte, puisque son seul article premier consacre le droit de « chacun » à un environnement équilibré et favorable à sa santé.

Il a en outre souligné que la rédaction proposée était, sur de nombreux points, satisfaite par les articles de la Charte : la notion de santé est présente dans son article 1^{er} ; les notions de développement économique et de progrès social, ainsi que celle de générations futures figurent dans le dernier considérant de la Charte et dans son article 6 ; enfin, le même article 6 fait référence à la promotion du développement durable par les politiques publiques, qui peut être rapprochée du souci de s'appuyer sur des services publics contribuant au développement durable.

Enfin, il a estimé que la référence au « patrimoine culturel » était en décalage avec l'objet de la Charte qui ne vise que les relations de l'homme avec son environnement naturel.

M. François Brottes, ayant souligné l'importance de cet amendement pour le groupe socialiste, a rappelé que l'objectif de celui-ci était d'inscrire dans le marbre de la Constitution, et non pas en périphérie de celle-ci, dans un préambule nébuleux, de portée incertaine, le droit de tout citoyen à vivre dans un environnement sain, ajoutant qu'il attendait une réponse de nature politique à cette proposition.

Le rapporteur pour avis a indiqué que la Charte de l'environnement trouverait place aux côtés de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789 et du Préambule de la Constitution de 1946, textes fondateurs dont il a estimé qu'il était difficile de les qualifier de « périphériques » ou « nébuleux ». Il a ajouté que la Charte aurait la même valeur constitutionnelle que celle qui caractérise ces deux textes. Suivant son rapporteur, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 1^{er}

Adossement de la Charte de l'environnement à la Constitution

C'est l'article 1^{er} du projet de loi constitutionnelle qui procède à « l'adossement » de la Charte de l'environnement à la Constitution. A cette fin, il complète le premier alinéa du Préambule de la Constitution afin de disposer que le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, « ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2003 ».

Ce faisant, le projet de loi constitutionnelle prend acte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui intègre dans le bloc de constitutionnalité non seulement les articles de la Constitution mais également son préambule et, par voie de conséquence, les normes auxquelles ce dernier renvoie, c'est-à-dire la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et les droits consacrés par le préambule de la Constitution de 1946.

Le Conseil constitutionnel a ainsi dégagé une définition large de la notion de constitution en droit français dès sa décision 39 DC du 19 juin 1970, dans les vises de laquelle figurait la mention « Vu la Constitution, et notamment son préambule ». Cette jurisprudence a par la suite été confirmée par sa décision 71-44 DC du 16 juillet 1971, qui considérait « qu'au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le Préambule de la Constitution, il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association ».

Le préambule et les éléments qu'il contient sont donc assimilés à la Constitution. Y mentionner les droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2003 équivaut donc à donner valeur constitutionnelle à la Charte, sans pour autant l'intégrer dans le texte même de la Constitution. Comme l'a souhaité le Président de la République, l'article 1^{er} du projet de loi procède donc à « l'adossement » de la Charte à la Constitution.

On ne doit pas sous-estimer l'originalité de cette démarche : en effet, la constitutionnalisation de l'environnement par d'autres Etats ne s'est pas traduite par l'élaboration d'un texte « adossé » à leur Constitution ; le choix a généralement consisté à traiter, dans un ou plusieurs articles de celles-ci, des questions environnementales. La France sera donc le seul pays européen à avoir consacré à l'environnement un texte constitutionnel à part entière.

Le terme de « Charte de l'environnement » est contesté par certains juristes, qui le considèrent inapproprié. C'est notamment le cas du professeur Yves Drago, qui estime que « *ce terme, qui est une concession à une mode terminologique, et qui semble correspondre, pour certains, à un mode plus consensuel de création du droit, est mal choisi. Une charte est juridiquement une constitution octroyée par un monarque, comme cela a été le cas pour la charte du 4 juin 1814 octroyée par le roi Louis XVIII après son retour en France* »¹. A cela on répondra que la Charte de l'environnement est juridiquement ce que le constituant en a décidé, à savoir une déclaration de droits et devoirs fondamentaux dans le domaine de l'environnement, de valeur constitutionnelle. On peut d'ailleurs noter que le terme de « Charte » ne renvoie pas forcément à une constitution octroyée par un souverain, comme en témoigne la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

On notera que dans un souci de parallélisme des formes avec la rédaction actuelle du préambule, les auteurs du projet de loi ont souhaité faire référence à la Charte de l'environnement « de 2003 », le Préambule mentionnant en effet déjà la Déclaration de 1789 et le Préambule de la Constitution de 1946. Au-delà du parallélisme des formes, il s'agit également de marquer une nouvelle étape historique dans la reconnaissance de droits fondamentaux.

Pour autant, le choix de la date de 2003 n'est sans doute pas le plus approprié : si celle-ci correspond sans conteste à l'année durant laquelle le projet de Charte a été élaboré, elle ne renvoie pas à l'année de son adoption.

En conséquence, la Commission a été saisie d'un amendement du rapporteur pour avis visant à corriger la date de la Charte de l'environnement pour viser l'année 2004 et non l'année 2003.

M. François-Michel Gonnot s'est étonné que la Charte de l'environnement soit datée, notant que ce texte aurait sans doute vocation à être unique, et a demandé si ce choix répondait à un souci de parallélisme des formes avec la référence faite, dans le Préambule de la Constitution, à la Déclaration de 1789 et au Préambule de la

(1) « *Principes directeurs d'une charte constitutionnelle de l'environnement* », Guillaume Drago, *AJDA* du 26 janvier 2004, p. 133

Constitution de 1946. Le rapporteur pour avis ayant répondu par l'affirmative, la Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 44**).

Puis, la Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 1^{er}, *ainsi modifié*.

Article 2

Charte de l'environnement

L'article 2 du projet de loi constitutionnelle contient le texte de la Charte elle-même. Celle-ci est divisée en deux parties : tout d'abord des considérants, puis les dix articles de la Charte. Comme à l'article 1^{er} du projet de loi, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur pour avis visant à corriger la date de la Charte de l'environnement pour viser l'année 2004 et non l'année 2003 (**amendement n° 45**).

La Charte débute par les termes « Le peuple français (...) proclame », puis suivent les articles de la Charte. Le choix de ces termes devrait donner lieu, selon certains, à une adoption de la Charte par voie de référendum et non par le Congrès. En effet, la Déclaration de 1789 fait référence aux « Représentants du Peuple français, constitués en Assemblée Nationale », tandis que le Préambule de la Constitution de 1946 ainsi que celui de la Constitution de 1958, qui ont toutes deux été adoptées par référendum, mentionnent « le peuple français ». Votre rapporteur pour avis estime que cette critique n'est pas véritablement fondée : les nombreuses révisions de notre Constitution par le Congrès n'ont jamais conduit à s'interroger sur la nécessité de réviser le Préambule, afin de substituer aux termes « le peuple français » les termes « les représentants du peuple français ». On notera en outre qu'il n'existe pas de différence, en droit positif, entre les textes constitutionnels selon leur procédure d'adoption.

I.— LES CONSIDÉRANTS

Les considérants de la Charte de l'environnement peuvent être considérés comme l'équivalent d'un exposé des motifs de la Charte. Comme on l'a vu plus haut, s'ils ont valeur constitutionnelle, tout comme les articles de la Charte, ils ne peuvent toutefois être considérés comme ayant une portée directe. On notera qu'au contraire de la Déclaration de 1789 et des préambules des Constitutions de 1946 et 1958, ils ne proclament aucun droit, cette tâche revenant aux articles de la Charte. Ils se bornent donc à exposer la philosophie de celle-ci et permettront de guider l'interprétation qui doit être faite de ses articles.

Leur tonalité est d'ailleurs sensiblement différente de celle qui caractérisent les déclarations de droits existantes. Comme le souligne justement le professeur Bertrand Mathieu, « *Si le préambule de la Déclaration de 1789 s'inscrit dans une logique qui est celle du droit naturel, si la phrase liminaire du Préambule de 1946 se situe volontairement dans un contexte historique spécifique, les premiers considérants de la Charte renvoient à des considérations scientifiques sur le lien*

entre l'humanité et son environnement. (...) La science, qui est à la fois la cause des dégradations causées à l'environnement et l'instrument par lequel on entend les réparer ou les prévenir, est au centre de la logique sur laquelle est construit ce texte. »¹.

Ce point mérite d'être souligné avec insistance car certains membres de la communauté scientifique craignent, à tort selon votre rapporteur pour avis, que la Charte ne devienne une déclaration contre la science et la recherche. Il n'en est rien, bien au contraire : la Charte consacre en réalité le rôle de la science au niveau constitutionnel, tout d'abord en s'appuyant sur des faits scientifiquement établis qui traduisent l'esprit objectif dans lequel elle a été élaborée et ensuite dans ses articles 5 et 9 (voir *infra*).

Les considérants s'inscrivent également dans une perspective historique de long terme : ils traitent de l'environnement comme condition de l'évolution et de la pérennité de l'espèce humaine ; cette perspective s'accompagne d'une vision très universaliste, les considérants faisant référence non pas au « peuple français » ou aux « citoyens », mais à « l'humanité », « l'homme », ou encore aux « générations futures » et aux « autres peuples ». A partir de constats portant sur les liens indissociables entre l'homme et la nature, ils fondent notre responsabilité collective et placent enfin le projet humain au centre des enjeux de la Charte, dans une progression qui débouche sur un choix de société, le développement durable.

Les deux premiers considérants s'attachent à énoncer la dépendance de l'homme vis-à-vis de son environnement naturel. *Le premier considérant* dispose que « les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ». Il reprend ainsi, en des termes quasiment identiques, la rédaction qui avait été proposée par la commission Coppens. On pourrait s'étonner qu'un texte de valeur constitutionnelle fasse mention des conditions d'émergence de l'humanité ; pourtant, ce simple rappel est justifié car la maîtrise technologique dont notre société fait preuve n'efface pas la dualité de l'homme, être à la fois biologique et culturel.

Malgré nos avancées techniques et scientifiques, nous demeurons en effet fortement dépendants des ressources naturelles dont certaines sont pour nous vitales (air, eau, ressources alimentaires) et d'autres sont une condition indispensable de notre développement (ressources énergétiques). C'est ce que traduit *le deuxième considérant*, selon lequel « l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel », inscrivant ainsi dans une perspective de long terme les liens indissolubles entre l'homme et son environnement naturel.

Comme l'a souligné la commission Coppens, « on peut discuter de la plus ou moins grande intensité de [la] dépendance de l'homme à l'égard de son milieu. On peut s'interroger sur ce que deviendront ces liens avec le progrès des sciences et des technologies. Certains membres de la Commission ont souligné d'ailleurs que l'action humaine a façonné la nature autant que celle-ci a conditionné l'homme, comme le montre la transformation des paysages par l'agriculture. Mais « l'humanisation » de la nature a ses propres limites. (...) Si l'activité humaine a

(1) « Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement », Bertrand Mathieu, in *Les cahiers du Conseil constitutionnel* n° 15, 2003, p. 146

une incidence positive sur le développement de l'homme, on ne peut prétendre qu'il en soit nécessairement de même pour la biosphère dans sa globalité »¹.

Le troisième considérant traduit la philosophie universaliste de la Charte de l'environnement, en disposant que « l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ». Cette affirmation est à comparer au paragraphe I de l'article L. 110-1 du code de l'environnement selon lequel « les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation ».

La Charte constitue donc une étape supplémentaire, en tenant compte de la globalité de l'environnement puisqu'elle ne renvoie pas, comme l'avait fait la loi « Barnier », à ses différentes composantes mais reconnaît au contraire que celles-ci forment un tout indissociable qui ne peut être segmenté. C'est cette globalité qui permet d'introduire la notion de « patrimoine commun des êtres humains » qui s'affranchit des logiques nationales et administratives : l'exemple du réchauffement climatique ou des atteintes portées à la diversité biologique démontre bien que les problématiques environnementales prennent aujourd'hui une dimension planétaire et ne peuvent être réduites aux seules pollutions locales. Il s'agit donc de témoigner, comme l'indique l'exposé des motifs, de la dimension universelle de la protection de l'environnement. On peut d'ailleurs noter que ce considérant s'inspire largement de la notion de « patrimoine commun de l'humanité » établie en droit international public, tout en s'en distinguant par la référence aux « être humains », qui permet ainsi d'éviter toute confusion avec un concept utilisé dans le droit positif.

Lors des auditions qu'il a menées, votre rapporteur pour avis a été interrogé sur les modalités de conciliation de la notion de patrimoine commun avec le droit individuel de propriété. Il considère, comme l'avait fait la commission Coppens dans son rapport, que le lien entre les êtres humains et leur patrimoine commun n'abolit pas les liens juridiques traditionnels et notamment l'article 544 du code civil mais s'y superpose selon une autre perspective. Ce considérant n'a donc pas vocation à avoir une portée opératoire donnant intérêt à agir en justice ; il s'agit simplement d'affirmer que l'environnement est une richesse partagée, dont la gestion « en bon père de famille » doit être assumée collectivement, afin de pouvoir le transmettre aux générations futures.

La Commission a examiné un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard précisant dans ce considérant de la Charte la dimension culturelle et naturelle du patrimoine commun des être humains que constitue l'environnement.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard a souligné que l'environnement ne pouvait être réduit à sa composante naturelle et recouvrait également la notion de patrimoine culturel, que celui-ci se manifeste par une diversité en matière de territoire ou d'histoire, qui contribue également à la qualité de vie des hommes. Elle a jugé que l'affirmation dans la Charte d'une telle approche était d'autant plus justifiée que la France soutenait, sur la scène internationale, le projet de convention de l'Unesco sur la diversité culturelle.

(1) *Rapport de la commission Coppens de préparation de la Charte de l'environnement*, p. 9

Le rapporteur pour avis a estimé que cette approche reposait sur une appréciation tout à fait subjective. Il a rappelé qu'elle avait fait l'objet de discussions au sein de la commission Coppens, et n'avait pas été retenue par le projet de loi, le choix ayant été fait de s'en tenir seulement au rapport entre l'homme et son environnement naturel. Il a enfin souligné les risques juridiques créés par l'introduction d'une notion sujette à interprétation, et a conclu par un avis défavorable sur l'amendement.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard a pour sa part estimé qu'en occultant l'aspect culturel de l'environnement, on ôtait toute dimension humaniste à la Charte. Elle a déploré que la rédaction de la Charte marque un recul au regard des travaux conduits par la commission Coppens et que la réduction du patrimoine à sa dimension naturelle ramène le contenu de la Charte à des banalités.

M. François-Michel Gonnot a estimé que la notion de patrimoine, en tant que patrimoine de l'humanité, devait se concevoir plus largement encore que ne le proposait Mme Perrin-Gaillard, en incluant au-delà du patrimoine naturel et culturel, le patrimoine historique, ou archéologique, l'amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard ayant donc une portée trop restrictive.

Puis, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Alors que les deux premiers considérants de la Charte insistent sur la dépendance de l'homme vis-à-vis des milieux naturels, *le quatrième considérant* traduit quant à lui une autre dimension des liens entre l'homme et son environnement, en énonçant que « l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ». La conjugaison de ce constat et des premiers considérants met en évidence les interrelations complexes régissant les liens entre l'homme et son environnement.

Les pressions humaines sur l'environnement sont aujourd'hui multiples ; la croissance démographique et l'allongement de la vie humaine en constituent la première. Mais la science, la technique et le développement économique nous permettent également d'affecter durablement les équilibres naturels et les conditions de la vie : les progrès des biotechnologies qui permettent de manipuler le génome sont un exemple parmi d'autres de ce pouvoir que nous avons acquis. L'influence de l'homme sur l'environnement, si elle prend des formes variables, atteint pour la première fois l'échelle planétaire avec le réchauffement climatique, l'amincissement de la couche d'ozone stratosphérique ou la réduction de la biodiversité qui, selon le rapport de la commission Coppens, suit un rythme qui semble n'avoir jamais connu d'équivalent au cours de l'histoire de la Terre, même à ses périodes de grandes extinctions.

Le cinquième considérant dresse le constat des effets de notre mode de développement sur « la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines », en énonçant que ceux-ci sont « affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ».

Ce considérant a suscité des réactions variées parmi les personnes auditionnées par votre rapporteur pour avis. La mention de la diversité biologique a ainsi fait l'objet de critiques de la part de certains membres de la communauté scientifique, qui ont estimé que la préservation de cette dernière ne pouvait être considérée comme un objectif en soi et devait être considérée comme seconde par rapport au développement humain. Les représentants des milieux associatifs de protection de la nature ont pour leur part déploré que cette notion essentielle soit combattue, alors qu'elle couvre l'ensemble des interrelations entre les êtres vivants et est aujourd'hui remise en question par certaines pratiques dont on connaît pour l'instant très mal les mécanismes qu'elles mettent en jeu.

Ces oppositions assez vives résultent en réalité de l'introduction dans notre droit d'une notion perçue comme reconnaissant l'environnement en tant que tel et non en tant qu'il est « pour l'homme ».

Cette appréciation mérite, selon votre rapporteur pour avis, d'être nuancée. Tout d'abord, les considérants qui précèdent ont présenté les milieux naturels comme conditionnant l'existence de l'humanité ; c'est à travers ce prisme qu'il convient donc de lire le cinquième considérant qui établit que les conditions de la vie humaine dépendent d'apports de la nature et notamment de la diversité des espèces animales et végétales. Par ailleurs, ce considérant mentionne l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines, plaçant ainsi l'homme, dans sa dimension culturelle, au centre du constat qu'il établit.

Aux yeux de votre rapporteur pour avis, il ne s'agit donc pas de sacraliser la diversité biologique, ce qui n'aurait d'ailleurs pas de sens car celle-ci est évolutive par essence. En revanche, la mention du progrès des sociétés humaines inscrit le constat établi dans une perspective dynamique qui introduit la notion de générations futures et de développement durable figurant dans le dernier considérant.

Votre rapporteur pour avis s'est pour sa part interrogé sur la notion d'« exploitation excessive des ressources naturelles ». Celle-ci suscite également des réactions contrastées ; ainsi, si les environnementalistes estiment que notre mode de production et de consommation met en cause les équilibres naturels avec une rapidité telle que l'environnement ne peut s'y adapter, les acteurs du secteur énergétique tendent quant à eux à relativiser le caractère excessif de l'exploitation de gaz ou de pétrole, en soulignant que l'appréciation de l'intensité de cette exploitation est fortement tributaire des connaissances du moment sur la présence de gisements et des techniques disponibles pour les exploiter.

Le sixième considérant tire la conclusion logique qui s'impose à la lecture des considérants qui précèdent : « la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ».

Rappelons que figure déjà, dans les intérêts fondamentaux de la Nation définis à l'article 410-1 du code pénal, l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement. Les autres intérêts fondamentaux énumérés par le même article sont l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire, sa sécurité, la forme républicaine de ses institutions, les moyens de défense de sa diplomatie, la

sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, les éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et son patrimoine culturel.

La Charte intègre donc désormais, parmi les intérêts fondamentaux de la Nation, la préservation de l'environnement, tout en donnant valeur constitutionnelle à ces intérêts qui jusque là ne figuraient que dans le code pénal.

Ce sixième considérant est extrêmement important en ce qu'il introduit la notion de conciliation de l'objectif de préservation de l'environnement avec d'autres exigences non environnementales. A cet égard, il doit être rapproché de l'article 6 de la Charte qui impose aux politiques publiques de prendre en compte et concilier la protection et la mise en valeur de l'environnement avec le développement économique et social. La préservation de l'environnement ne constitue donc pas un absolu mais un intérêt fondamental de la Nation parmi d'autres, sans qu'aucune hiérarchie soit instituée. Il ne peut donc être exclu d'y déroger pour préserver d'autres intérêts.

Cette délicate recherche de l'équilibre entre des exigences contradictoires est traduite par *le dernier considérant* de la Charte, selon lequel « afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ».

Véritable choix de société présenté comme un objectif de valeur constitutionnelle à l'article 6 de la Charte, le développement durable est ici défini de manière classique depuis le rapport « Bruntland » de 1987 de la commission mondiale de l'environnement et du développement de l'Organisation des Nations-Unies, selon lequel « *le développement durable permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins* ».

La formulation retenue par la Charte est sensiblement proche de cette définition internationale, dont s'écartent en revanche les dispositions de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, aux termes duquel « l'objectif de développement durable (...) vise à satisfaire les besoins de développement et de santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». On constate que la notion de développement et de santé des générations présentes et futures ne figure pas dans le dernier considérant de la Charte, qui a choisi une approche plus globale en se référant aux « besoins » de ces générations.

La Charte consacre ainsi une approche équilibrée et solidaire des problématiques environnementales, approche qui donne lieu à un large consensus tant il apparaît nécessaire de concilier préservation de l'environnement, développement économique et progrès social. Plaçant l'homme au cœur des enjeux environnementaux, elle fonde notre responsabilité vis-à-vis des générations qui nous succéderont et se pare en outre d'une dimension universaliste en faisant référence aux besoins des « autres peuples » dans la tradition des grandes déclarations de droits précédentes.

La Commission a été saisie d'un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard visant à modifier le dernier considérant de la Charte pour reconnaître, dans le cadre du développement durable, des droits aux générations futures, et pas seulement la nécessité de préserver leur capacité à répondre à leurs besoins. Elle a expliqué qu'il s'agissait notamment de mettre ainsi en cohérence le texte de la Charte avec l'article L.542-1 du code de l'environnement, introduit par la loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs, dite loi « Bataille », qui dispose que la gestion des déchets radioactifs doit être assurée en prenant en considération les droits des générations futures.

Le rapporteur pour avis a émis un avis défavorable, soulignant que l'article L.110-1 du code de l'environnement, qui définit les principes généraux du droit de l'environnement et est donc d'une portée plus large qu'une disposition spécifique aux déchets radioactifs, définit le développement durable en visant simplement la capacité des générations futures à répondre à leurs besoins de développement, sans citer les droits de ces générations. Il a en outre fait état de la définition du développement durable proposée par le rapport Brundtland de 1987 des Nations-Unies, qui repose sur le fait de ne pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins, là encore sans mentionner les droits de ces générations. Il a jugé préférable de s'en tenir à la définition traditionnelle du développement durable.

Suivant son rapporteur, la Commission a *rejeté* cet amendement.

II.— LES ARTICLES DE LA CHARTE

Article 1^{er} de la Charte de l'environnement

Droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé

L'article 1^{er} de la Charte consacre un nouveau « droit-créance », le droit de chacun de « vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé ». La formulation retenue, qui vise l'environnement pour lui-même (environnement équilibré) et dans sa relation à l'homme (favorable à la santé de chacun) est assez éloignée de celle qui avait été retenue par la commission Coppens, selon laquelle « Toute personne a le droit de vivre et de se développer dans un environnement sain et équilibré qui respecte sa dignité et favorise son bien-être ».

La rédaction de la Charte semble plus appropriée, en ce qu'elle vise « chacun », c'est-à-dire exclusivement les personnes physiques, s'inscrivant ainsi dans une écologie humaniste, et non pas « toute personne », termes qui visent également les personnes morales, ce qui n'a guère de sens lorsqu'on évoque leur santé, leur dignité ou leur bien-être.

Ces deux dernières notions ont d'ailleurs été exclues par les auteurs de la Charte, au profit de la notion d'environnement « favorable » à la santé de chacun. Il s'agit ainsi de consacrer l'environnement en tant qu'il est un vecteur de notre santé. Mais, comme le soulignent le ministère de la justice et le ministère de l'écologie et du développement durable, il ne s'agit pas pour autant de créer un lien indissociable

entre droit de la santé et droit de l'environnement, qui ont chacun un champ d'application propre ; l'article 1^{er} énonce simplement que la qualité de notre environnement est une des conditions de la protection de la santé.

Lors des auditions qu'il a menées, votre rapporteur pour avis a pu constater de fortes réticences quant à la rédaction retenue. La première critique tend à souligner que le onzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 proclame déjà comme particulièrement nécessaire à notre temps le principe selon lequel la Nation garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé.

Ce droit à la santé a certes été reconnu par le Conseil constitutionnel comme un objectif à valeur constitutionnelle, notamment dans sa décision 89-269 DC aux termes de laquelle « *il incombe au législateur comme à l'autorité réglementaire, selon leurs compétences respectives, de déterminer, dans le respect des principes posés par le onzième alinéa du Préambule, leurs modalités concrètes d'application ; (...) il leur appartient en particulier de fixer les règles appropriées tendant à la réalisation de l'objectif défini par le Préambule* ». Pour autant, le droit à la santé ainsi érigé en objectif de valeur constitutionnelle se formule comme un droit à des prestations de santé et son lien avec l'environnement est pour le moins ténu. Or, comme on l'a vu dans les considérants, les conditions de la vie de l'homme et donc sa santé dépendent de la qualité de son milieu.

Une autre critique porte sur la notion d'environnement « équilibré », qui serait trop imprécise et sans contenu. On ne peut souscrire à cette objection ; comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi, cette notion recouvre le maintien de la biodiversité et de l'équilibre des espaces et des milieux naturels, le bon fonctionnement des écosystèmes et un faible niveau de pollution. On doit par ailleurs noter que la notion d'équilibre est déjà bien connue dans le droit de l'environnement ; on peut par exemple citer l'article L. 110-1 du code de l'environnement qui fait référence aux « équilibres écologiques », ou l'article L. 210-1 du même code qui mentionne le respect des « équilibres naturels ».

Comme le soulignent le ministère de la justice et le ministère de l'écologie et du développement durable, ni le droit communautaire, ni le droit européen ne connaissent de disposition équivalente à l'article 1^{er} de la Charte, qui constituera de ce fait une réelle avancée. On a en effet vu plus haut que seule la Cour européenne des droits de l'homme a consacré le droit de vivre dans un environnement sain, en le rattachant à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, relatif à la vie privée et familiale qui serait affectée par un environnement lui étant nuisible.

La dernière critique émise à l'encontre de cet article de la Charte lors des auditions menées par votre rapporteur pour avis est aussi la plus vive : nombreux ont en effet été ceux qui ont contesté la rédaction selon laquelle chacun a le droit de vivre dans un environnement « favorable à sa santé », au motif qu'elle créerait un droit directement invocable par les justiciables. Alors que l'article L. 110-2 du code de l'environnement se borne à affirmer que le droit de chacun à un environnement sain est organisé « par les lois et règlements », les inquiétudes exprimées ont

notamment porté sur le choix de l'adjectif possessif « sa » se rapportant à la santé de chacun, qui est interprété par certains comme consacrant un droit subjectif.

La réponse sur ce point est extrêmement claire : il n'en est rien. Le droit ainsi affirmé est un droit-créance et en tant que tel constitue une obligation pesant sur les pouvoirs publics. On peut le rapprocher des droits économiques et sociaux proclamés par le Préambule de la Constitution de 1946 et qui ont été considérés par le juge constitutionnel comme des droits-créances, tel le droit à des moyens convenables d'existence - aux termes du onzième alinéa du Préambule, « tout être humain qui (...) se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

De manière similaire, le droit de chacun de vivre dans un environnement favorable à sa santé ne peut être considéré comme un droit subjectif dont la réalisation pourrait être obtenue directement d'un juge et on ne peut souscrire à l'analyse de M. Michel Prieur¹ selon lequel serait consacré un droit individuel qui implique non seulement des prestations positives de la part de l'Etat mais aussi des mécanismes administratifs et juridictionnels de réclamation tant à l'encontre de l'Etat que vis-à-vis des tiers.

Selon la doctrine constitutionnelle classique, l'effectivité de ce droit-créance sera subordonnée à l'intervention du législateur, contrairement aux droits-libertés qui sont directement opposables à l'Etat.

Ce caractère de droit-créance fait du droit énoncé par l'article 1^{er} un objectif de valeur constitutionnelle qui s'imposera au législateur ; comme le souligne le ministère de la justice, ce dernier devra donc le mettre en œuvre dans le respect des autres articles de la Charte et des autres droits de même valeur.

Nombreuses ont été les personnes auditionnées qui ont proposé des rédactions alternatives à cet article afin de viser soit un environnement favorable à « la » santé en général et non pas à la santé de chacun, afin de se placer dans une perspective de santé publique, soit un environnement qui serait simplement « respectueux de la santé ». Il a notamment été souligné que si l'environnement est favorable à la santé d'une personne, il ne l'est pas forcément pour la santé d'autres individus, ce qui justifierait une rédaction en retrait par rapport à la formulation retenue dans la Charte.

La plupart de ces propositions étaient inspirées par une appréciation erronée de la portée de l'article 1^{er}, qui était interprété comme consacrant un droit subjectif. Nous venons de voir que tel n'est pas le cas ; dès lors, toute proposition visant à formuler un objectif de valeur constitutionnelle moins ambitieux, telle la rédaction selon laquelle chacun aurait le droit de vivre dans un environnement équilibré et « respectueux de la santé » ou « qui ne nuise pas à la santé » semble devoir être écartée, car elle conduirait à vider de son sens l'article 1^{er}. Par ailleurs, on pourra faire remarquer qu'une rédaction visant « la » santé en général et non pas la santé de

(1) « Vers un droit de l'environnement renouvelé », M. Michel Prieur, in *Les cahiers du Conseil constitutionnel* n° 15, 2003

chacun aurait l'inconvénient de viser potentiellement la santé de tous les êtres vivants, ce qui donnerait alors une portée beaucoup trop large au dispositif.

La Commission a été saisie d'un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard visant d'une part à préciser que chacun a le droit de vivre dans un environnement « écologiquement » équilibré et d'autre part, que cet environnement doit être favorable à la santé en général et pas à la santé de chacun. Mme Geneviève Perrin-Gaillard a signalé que l'adverbe « écologiquement » permettait de faire référence aux interactions existant entre les espèces et a par ailleurs jugé que l'emploi du terme « sa » se rapportant au mot « santé » conduisait à une conception trop individualiste des liens entre environnement et santé, la santé devant être considérée dans sa globalité, faute de quoi des litiges pourraient survenir.

Le rapporteur pour avis s'est déclaré défavorable à cet amendement, indiquant que l'adjectif possessif « sa » était grammaticalement couplé avec le terme « chacun ». Il a en outre souligné que la substitution proposée par Mme Geneviève Perrin-Gaillard n'offrirait qu'un intérêt très limité, puisque l'emploi de l'adjectif possessif « sa » ne conduit pas à faire du droit énoncé à l'article 1^{er} un droit subjectif qui serait directement invocable. En effet, a-t-il souligné, le droit affirmé à l'article 1^{er} est à ranger parmi les objectifs de valeur constitutionnelle, en raison de l'emploi de la formule selon laquelle « chacun a le droit » de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé, selon une rédaction analogue à d'autres droits qui ont été appréciés par le Conseil constitutionnel comme de simples objectifs de valeur constitutionnelle, tels le droit à la santé ou le droit au travail.

M. Philippe Tourtelier a déclaré que pour sa part, il n'était pas du tout convaincu par l'argumentation du rapporteur, qu'il a qualifiée de « sémantique ».

S'agissant de l'adverbe « écologiquement », le rapporteur pour avis a estimé que celui-ci soulevait des problèmes d'interprétation et a souligné que la notion d'environnement « équilibré » figurait déjà dans de nombreuses constitutions étrangères, donnant de ce fait lieu à une doctrine abondante à laquelle le juge français ne manquera sans doute pas de se référer.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard, avec le soutien de M. François Brottes, a rectifié son amendement, afin que celui-ci vise simplement à substituer à l'adjectif possessif « sa » l'article défini « la ».

M. Yves Simon a soutenu cet amendement, craignant les risques de contentieux que pourrait emporter la rédaction initiale de la Charte.

Après que le rapporteur pour avis eut rappelé que la formule « chacun a le droit » conduisait à ranger l'article 1^{er} parmi les objectifs de valeur constitutionnelle qui n'ont pas de portée directe, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Yves Cochet visant à préciser que l'environnement offert à chacun doit non pas être « équilibré et favorable à sa santé », mais être « (de qualité) » et « satisfaire ses besoins fondamentaux, en particulier la santé et la sécurité ».

Défendant son amendement, M. Yves Cochet a estimé que la notion d'équilibre, en matière écologique, n'avait pas de signification claire, du fait de l'existence de nombreux cycles naturels. Soulignant l'intérêt de la notion de « besoins fondamentaux », citant ainsi le logement ou le fait de se nourrir, il a estimé que les notions de santé et de sécurité avaient une valeur juridique mieux affirmée que la rédaction proposée par le projet de loi pour l'article 1^{er} de la Charte et a souligné qu'elles rencontraient en outre un écho dans le rapport sur l'impact sanitaire de la pollution atmosphérique urbaine en France récemment publié par l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE), selon lequel le nombre de morts ainsi provoquées chaque année est compris entre 6 500 et 9 500 personnes.

Le rapporteur pour avis a émis un avis défavorable en soulignant que la référence à des « besoins fondamentaux » dans un texte de valeur constitutionnelle ouvrirait la voie à des interprétations très variées et contradictoires.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Puis, elle a examiné deux amendements identiques, présentés respectivement par le président Patrick Ollier et M. François-Michel Gonnot, prévoyant que le droit de chacun à un environnement « respectueux » de sa santé et non pas « favorable » à celle-ci

Le président Patrick Ollier a indiqué que le droit à un environnement « favorable » à la santé s'apparentait à une injonction de nature quasiment thérapeutique et a estimé que, s'agissant de droits-créances qui sont des objectifs de valeur constitutionnelle non directement opposables, la rédaction proposée par l'amendement semblait plus adaptée et plus réaliste.

M. François Brottes a estimé que la rédaction prévue par cet amendement semblait moins dynamique et moins exigeante que celle du projet de loi, en particulier pour les individus déjà en mauvaise santé, puisque l'environnement n'aurait qu'à respecter ce mauvais état de santé pour respecter l'objectif établi à l'article 1^{er}.

M. Philippe Tourtelier a suggéré de faire référence, s'agissant des droits de chacun vis-à-vis de l'environnement, à « la » santé en général plutôt qu'à « sa » santé.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard a apporté son soutien à cette dernière idée, en soulignant que l'exposé sommaire de l'amendement proposé faisait justement référence à « la » santé pour désigner celle de la population en général, cette ambiguïté témoignant selon elle d'une attitude politicienne de la majorité parlementaire.

Le président Patrick Ollier a rappelé que ce dernier débat avait déjà été tranché et considéré, s'agissant de son amendement, que la notion d'environnement « favorable » à la santé était trop comminatoire.

La Commission a alors *adopté* cet amendement ainsi que l'amendement identique de M. François-Michel Gonnot (**amendement n° 46**).

Article 2 de la Charte de l'environnement

Devoir de prendre part à la préservation et l'amélioration de l'environnement

L'article 2 de la Charte constitue une innovation en énonçant un devoir fondamental, comme l'avait souhaité le Président de la République dans son discours prononcé à Orléans le 3 mai 2001 : « *Il s'agit de faire prévaloir une certaine conception de l'homme par rapport à la nature. Il s'agit de rappeler ses droits, mais aussi ses responsabilités* ».

Cette option a été suivie par la commission Coppens, celle-ci faisant valoir que « *la reconnaissance d'un nouveau droit à l'environnement ne peut se concevoir sans l'affirmation de nouveaux devoirs à l'égard de cet environnement* » et que si cet équilibre entre droits et devoirs a été occulté au cours des décennies, il rejoint « *la tradition qui a inspiré les grandes déclarations de droits* »¹, comme la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, dont le préambule dispose : « afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs... ».

Cet article de la Charte, selon lequel « Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement », consacre donc la responsabilité de chacun d'entre nous à l'égard de l'environnement. Comme l'a souligné Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, lors de son audition par la Commission des lois et la Commission des affaires économiques, chacun doit assumer ses responsabilités dans ce domaine sans attendre une évolution du comportement des autres acteurs. Votre rapporteur pour avis tient à souligner que cet article n'a fait l'objet d'aucune remarque particulière de la part des personnes qu'il a auditionnées ; il traduit donc un consensus.

Le devoir ainsi énoncé s'impose à tous les sujets de droits, les termes « toute personne » visant les personnes physiques ou morales, publiques ou privées. On peut le mettre en regard du deuxième alinéa de l'article L. 110-2 du code de l'environnement, qui dispose : « Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement ». On constate que la Charte de l'environnement s'inscrit dans une perspective plus dynamique et ambitieuse, puisqu'elle ne vise pas seulement la préservation de l'environnement mais également son « amélioration », tirant ainsi le constat de la dégradation de celui-ci sous l'impact des activités humaines.

On a vu plus haut que cet article de la Charte n'est pas de portée directe. En effet, la rédaction choisie est très proche de celle du cinquième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, selon lequel « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi », droit et devoir qui sont placés sur le même plan.

De manière similaire, le devoir énoncé à l'article 2 de la Charte constitue le pendant du droit affirmé à son article 1^{er} et constitue donc un objectif de valeur constitutionnelle dont la mise en œuvre relève du législateur. Il n'a donc pas de portée directe et comme le souligne le ministère de la justice, la simple abstention

(1) Rapport de la commission Coppens de préparation de la Charte de l'environnement, 2003, p. 20

d'une personne qui, par ailleurs, ne cause aucune atteinte à l'environnement, n'a pas à se voir opposer directement les dispositions de l'article 2.

On peut enfin souligner que la rédaction retenue à cet article est relativement souple, puisque le devoir qu'elle énonce consiste à « prendre part » à la préservation et à l'amélioration de l'environnement. Il ne s'agit donc pas d'imposer un devoir uniforme à l'ensemble des sujets de droit, quelles que soient leurs activités. Ainsi que l'indique le ministère de la justice, ce devoir sera proportionné à la place et aux responsabilités des personnes qui y sont tenues. C'est donc un souci d'équilibre qui a guidé les rédacteurs du projet de loi, souci qui devra être pris en compte ultérieurement par le législateur.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Pierre Giran visant à substituer une « ardente obligation » au « devoir » de toute personne de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

Mme Josette Pons, après avoir indiqué qu'elle souhaitait cosigner cet amendement, a précisé qu'elle le rectifiait afin de prévoir que toute personne « se doit » de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement. Elle a ajouté que si l'obligation de préserver l'environnement pouvait être absolue, celle de l'améliorer ne devait être que morale.

Le rapporteur pour avis a émis un avis défavorable à cet amendement, faisant remarquer que la formulation proposée constituerait une novation susceptible de donner lieu à une jurisprudence constitutionnelle fluctuante, contrairement aux termes du projet de loi qui, déjà utilisés dans notre bloc de constitutionnalité, ont donné lieu à une jurisprudence désormais bien établie et stabilisée.

Le président Patrick Ollier a rejoint cette analyse en soulignant l'importance du travail accompli par le rapporteur pour avis pour prendre en compte la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Mme Josette Pons a alors retiré cet amendement.

Puis, la Commission a examiné un amendement présenté par Mme Geneviève Perrin-Gaillard, prévoyant que toute personne a le devoir de prendre part à « la sauvegarde et à la protection » de l'environnement plutôt qu'à « la préservation et à l'amélioration » de celui-ci.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard a indiqué que cet amendement visait à réduire le caractère subjectif attaché à la notion d'amélioration, celui-ci pouvant conduire à des difficultés lors de l'appréciation de la portée de cet article de la Charte.

Le rapporteur pour avis ayant émis un avis défavorable sur cet amendement en notant que l'amélioration de l'environnement était une obligation plus ambitieuse que sa simple sauvegarde, Mme Geneviève Perrin-Gaillard a retiré cet amendement.

Article 3 de la Charte de l'environnement

Devoir de prévention et de limitation des atteintes à l'environnement

L'article 3 de la Charte est consacré au devoir de prévention des atteintes à l'environnement, que l'on doit distinguer de la réparation des dommages causés à l'environnement qui figure à l'article 4 et surtout du principe de précaution énoncé à l'article 5.

Le devoir de prévention affirmé dans cet article reprend un des grands principes du droit de l'environnement. Ainsi, selon l'article L. 110-1 du code de l'environnement, les politiques environnementales doivent notamment s'inspirer, « dans le cadre des lois qui en définissent la portée », du « principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ».

Ce principe figure également dans le droit communautaire, puisque l'article 174 du traité instituant la Communauté européenne dispose que la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement est fondée notamment sur les « principes de précaution et d'action préventive » et sur « le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement » sans que ceux-ci soient par ailleurs définis.

La Charte de l'environnement n'introduit donc pas une notion nouvelle, la prévention constituant en effet un pan important de la législation environnementale actuelle. Mais jusqu'à présent, elle était un objectif s'imposant aux seuls pouvoirs publics : il s'agissait d'un principe directeur des politiques environnementales communautaire et nationale.

Le devoir que la Charte énonce, selon lequel « toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir ou, à défaut, limiter les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement » s'impose quant à lui à l'ensemble des sujets de droits, personnes physiques et morales, publiques et privées.

Ce devoir ne leur est pas pour autant directement opposable, puisqu'il est explicitement prévu qu'il reviendra à la loi de déterminer les conditions de sa mise en œuvre, le législateur étant ainsi doté d'un large pouvoir d'appréciation qui lui permettra, comme l'indique le ministère de la justice, d'adapter les exigences de la prévention aux activités en cause et aux personnes qui les exercent. L'article 3 de la Charte n'est donc pas de portée directe.

Il permet par ailleurs de clarifier nettement le contenu de la prévention par rapport aux dispositions communautaires et législatives en vigueur, en disposant que le devoir qu'il énonce consiste à « prévenir ou, à défaut, limiter » les atteintes à l'environnement. Procédant d'une logique de responsabilisation des acteurs dans le domaine de l'environnement, il évite l'écueil qui aurait consisté à énoncer, de manière irréaliste, un devoir absolu de prévention de toutes les atteintes environnementales qui aurait conduit à privilégier le seul pilier environnemental du développement durable au détriment de ses deux autres piliers que sont le

développement économique et le progrès social. Aussi les auteurs de la Charte ont-ils opté pour une rédaction pragmatique, selon laquelle lorsqu'il n'est pas possible d'empêcher toute atteinte à l'environnement, il convient, « à défaut », de limiter celle-ci.

Votre rapporteur pour avis estime nécessaire à ce stade de souligner le champ d'application de la prévention par rapport à celui de la précaution, même si l'on reviendra plus longuement sur cette distinction lors de l'examen de l'article 5 de la Charte qui suscite le plus d'interrogations. Comme l'ont souligné à maintes reprises le garde des Sceaux et la ministre de l'écologie et du développement durable, les deux démarches ne doivent pas être confondues ; or, au fil des auditions qu'il a menées, votre rapporteur pour avis a pu constater que les mésusages des notions de prévention et précaution étaient fréquents. Ceux-ci sont d'ailleurs alimentés par l'ambiguïté des textes, puisque l'article 174 du traité instituant la Communauté européenne n'opère pas de réelle distinction entre ces deux démarches, en disposant que la politique environnementale de la Communauté est fondée « sur les principes de précaution et d'action préventive ».

Or, prévention et précaution sont deux démarches très différentes : la première concerne des risques avérés, contrairement à la deuxième qui doit s'appliquer en cas de risques potentiels. Ceci ne signifie pas pour autant que la réalisation des risques avérés, qui requièrent une démarche de prévention, n'est pas aléatoire. Comme le souligne le rapport Kourilsky-Viney relatif au principe de précaution, « *La distinction entre risque potentiel et risque avéré fonde la distinction parallèle entre précaution et prévention. (...) Les probabilités ne sont pas de même nature (dans le cas de la précaution, il s'agit de la probabilité que l'hypothèse soit exacte ; dans le cas de la prévention, la dangerosité est établie et il s'agit de la probabilité de l'accident)* »¹.

Comme l'a souligné le garde des Sceaux lors de son audition par la Commission des lois et la Commission des affaires économiques, la prévention est destinée à répondre à des risques connus et avérés, tels que les risques naturels ou les risques technologiques classiques.

Ainsi, même si un risque d'inondation ou d'avalanche est aléatoire d'où une incertitude quant au moment de son occurrence, ce risque est néanmoins connu et appelle donc une démarche de prévention, qui relève aujourd'hui des plans de préventions des risques naturels prévisibles.

Dans le domaine des risques industriels, les études des dangers menées par les exploitants permettent d'établir des scénarii d'accidents en tenant compte de leur probabilité d'occurrence et de leur dangerosité. Si les phénomènes en cause sont fondamentalement aléatoires, ce qui rend absurde toute prétention à un risque zéro, ils n'en sont pas pour autant inconnus : ils peuvent être modélisés et probabilisés. Ils ne peuvent donc être considérés comme des « risques potentiels » au sens du rapport Kourilsky-Viney : l'incertitude ne pèse pas sur l'hypothèse de l'existence du risque, mais sur l'occurrence d'un accident. C'est donc une démarche de prévention qui doit être appliquée, démarche traduite dans notre droit par la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement.

(1) Philippe Kourilsky et Geneviève Viney, « Le principe de précaution », rapport au Premier ministre, 15 octobre 1999, p. 11

D'une manière générale, votre rapporteur pour avis estime que la démarche de prévention s'imposera, comme aujourd'hui d'ailleurs, dans la grande majorité des situations nécessitant une gestion du risque environnemental. Rares sont en effet aujourd'hui les risques qui ne sont pas avérés grâce au progrès constant des connaissances scientifiques. L'article 3 de la Charte énonce donc un devoir essentiel dans le domaine de l'environnement, devoir qui responsabilise chacun d'entre nous et répond à une véritable demande de nos concitoyens.

La Commission a examiné un amendement présenté par Mme Geneviève Perrin-Gaillard, visant à faire explicitement référence au « principe de prévention » au début de l'article 3 de la Charte.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard a estimé qu'il convenait d'ériger, sans ambiguïté, la prévention au rang de principe constitutionnel, rappelant que le Président de la République avait fait de ce principe l'un des piliers de la sécurité écologique lors des premières assises sur la Charte de l'environnement qui se sont tenues à Nantes.

Le rapporteur a émis un avis défavorable sur cet amendement, estimant qu'il serait source d'une grande confusion puisqu'il vise à accorder une portée directe à l'article 3 de la Charte de l'environnement, sans pour autant supprimer le renvoi à la loi qui figure dans ce même article, créant ainsi une équivoque susceptible de donner lieu à des interprétations très divergentes. Il a par ailleurs fait remarquer que doter ce principe d'une portée directe reviendrait, dans le même temps, à balayer d'un revers de main l'importante législation existant aujourd'hui dans le domaine de la prévention des risques environnementaux, telle que la législation sur les installations classées. Il a enfin jugé qu'il serait en pratique délicat d'imposer un devoir de prévention d'application directe à « toute personne » sans que celui-ci soit explicitement détaillé dans la loi.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard, soulignant qu'il était pourtant fondamental de rappeler les grands principes environnementaux, a jugé que la Charte de l'environnement marquait à cet égard un recul par rapport aux travaux de la commission Coppens. Elle s'est interrogée sur le rôle du législateur pour préciser la portée de tels principes et a rappelé que les députés du groupe socialiste avaient déposé un amendement visant à modifier l'article 34 de la Constitution pour y inclure la protection de l'environnement, cet amendement devant être examiné par la Commission des lois après avoir été retiré des amendements dont est saisie la Commission des affaires économiques.

Suivant son rapporteur, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. Yves Cochet, visant à ne plus renvoyer au législateur le soin de fixer les conditions dans lesquelles les atteintes à l'environnement doivent être prévenues ou, à défaut, limitées.

M. Yves Cochet a précisé que cet amendement, complémentaire de l'amendement précédent de Mme Geneviève Perrin-Gaillard, visait à faire du principe de prévention un principe d'application directe. Il a ajouté que cela ne

revenait pas à supprimer toute intervention législative mais à encadrer celle-ci dans le cadre constitutionnel ainsi établi.

Le rapporteur pour avis ayant émis un avis défavorable pour les raisons précédemment évoquées, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement du même auteur aux termes duquel l'article 3 de la Charte énonce le devoir de toute personne de « prendre part à la préservation et à l'amélioration de la qualité » de l'environnement.

M. Yves Cochet a indiqué que cet amendement visait, conformément à l'esprit du texte, à accroître le caractère opérationnel du principe de prévention en invitant chaque acteur économique à des efforts et à une participation active aux actions environnementales.

Le rapporteur pour avis ayant observé que cet amendement visait à écrire, dans l'article 3 de la Charte de l'environnement, ce qui figure déjà à son article 2 et ayant, pour ce motif, émis un avis défavorable, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 4 de la Charte de l'environnement

Réparation des dommages causés à l'environnement

Cet article de la Charte introduit une innovation importante dans notre droit, en disposant que « toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi ».

Ce devoir de réparation des dommages causés à l'environnement est à mettre en regard du principe « pollueur-payeur », mentionné à l'article 174 du traité instituant la Communauté européenne sans y être défini et figurant parmi les principes généraux des politiques environnementales à l'article L. 110-1 du code de l'environnement sous une rédaction sensiblement différente, puisque ce dernier dispose qu'en application de ce principe, « les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ».

On remarquera tout d'abord que l'article 4 de la Charte n'utilise pas le terme « pollueur-payeur ». L'absence de cette référence a d'ailleurs suscité des regrets de la part des représentants du milieu associatif de protection de la nature et des consommateurs qui font valoir que la formule « principe pollueur-payeur », présente tant dans le droit communautaire que dans le code de l'environnement, est désormais bien connue du grand public et mériterait donc de figurer dans la Charte. Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, ce terme n'a pas été retenu car il a été jugé, à juste titre, ambigu : il pourrait en effet laisser croire à la reconnaissance d'un droit à polluer, alors que tel n'est pas l'objectif poursuivi par le constituant.

On notera surtout que cet article constitue une innovation majeure en rendant possible la mise en cause de la responsabilité de personnes physiques ou morales ayant causé un dommage à l'environnement.

Le droit positif ne permet en effet aujourd'hui d'engager la responsabilité de l'auteur d'un dommage à l'environnement que dans la mesure où celui-ci donne lieu à un dommage matériel aux biens ou aux personnes. C'est donc à travers ce prisme que sont traitées les atteintes à l'environnement, sans que soit pour autant reconnue la notion de dommage environnemental qui ouvrirait droit à réparation en tant que tel, y compris en l'absence de victimes identifiées.

C'est ainsi qu'en cas de pollutions diffuses touchant les cours d'eau et les sols ou de marées noires conduisant au mazoutage de la faune et de la flore et affectant de ce fait la biodiversité, l'absence de victimes directes pouvant demander réparation à l'auteur du dommage empêche que soit mise en cause la responsabilité de ce dernier. Nos concitoyens ont aujourd'hui de plus en plus de mal à accepter cet état du droit, considérant que la collectivité dans son ensemble subit un préjudice du fait de ces dommages qui dégradent son environnement.

Tirant la conséquence du troisième considérant de la Charte aux termes duquel l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains, le présent article consacre désormais au niveau constitutionnel la notion de dommage environnemental, causé à des biens non appropriés (faune, flore, ressources naturelles, équilibres écologiques), qui ouvre droit à réparation lorsque la victime n'est pas une ou plusieurs personnes identifiées mais une communauté de personnes.

Votre rapporteur pour avis n'a été alerté sur la notion de réparation d'un dommage à l'environnement que par les sociétés d'assurances, qui se sont inquiétées que soit envisagée la réparation d'un dommage qu'elles considèrent par nature comme non quantifiable car il n'entraîne pas de préjudice identifié portant atteinte à une situation patrimoniale. On doit reconnaître que l'évaluation du préjudice peut, dans certains cas, se révéler délicate ; mais on peut également estimer que dans la plupart des cas, la réparation pourra être estimée en fonction du coût de remise en état des milieux, le terme de « réparation », très large, ne couvrant pas que la compensation financière.

On doit souligner que l'article 4 de la Charte s'intègre dans le cadre actuel du droit constitutionnel de la responsabilité et, loin de le mettre en question, le conforte et le complète. Il ne remet donc nullement en cause la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui avait déjà dégagé le caractère constitutionnel de la responsabilité civile pour faute sur la base de l'article 4 de la Déclaration de 1789, selon lequel la liberté consiste à faire ce qui ne nuit pas à autrui, ou encore l'exigence constitutionnelle de responsabilité sans faute de la puissance publique sur le fondement du principe d'égalité devant les charges publiques.

En ouvrant ainsi la possibilité de mettre en œuvre la responsabilité d'auteurs de dommages causés à l'environnement, l'article 4 de la Charte s'inscrit en outre dans le courant du droit international et européen. On peut notamment citer :

- le point 13 de la Déclaration de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement adoptée en juin 1992, qui requiert des Etats l'élaboration d'une législation nationale concernant la responsabilité de la pollution et d'autres dommages à l'environnement ;

- la Convention de Lugano du 21 juin 1993 relative à la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, adoptée par le Conseil de l'Europe, non encore entrée en vigueur, qui tend à assurer une réparation des dommages causés à l'environnement par les activités dangereuses et prévoit les mesures de prévention et de remise en état ;

- ou encore la proposition de directive communautaire sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux qui prévoit notamment un régime de responsabilité sans faute des pollueurs dans le cadre d'activités professionnelles dangereuses et un régime de responsabilité pour faute en cas de dommages à la biodiversité, qui aujourd'hui ne donnent lieu à aucune réparation.

On notera par ailleurs que l'article 4 renvoie à la loi le soin de déterminer les conditions de son application. Comme le souligne le ministère de la justice, le législateur est ainsi doté d'un pouvoir d'appréciation, notamment quant à la définition du fondement de cette nouvelle « responsabilité environnementale » qui pourra, s'il le juge nécessaire, relever de plusieurs régimes distincts, pour faute et sans faute, sans que la Charte n'impose un choix sur cette question.

Le devoir énoncé à l'article 4 fait l'objet de critiques sévères de la part des représentants d'associations de protection de la nature et de protection des consommateurs, au motif qu'il se borne à imposer à l'auteur d'un dommage environnemental de « contribuer » à sa réparation, ce qui ouvre la possibilité d'une réparation partielle du dommage par celui-ci, le reliquat étant éventuellement mis à la charge de la solidarité nationale.

Votre rapporteur pour avis tient à souligner sur ce point que prévoir une réparation intégrale du dommage par son auteur se révélerait particulièrement inapproprié en matière environnementale. Si l'on peut effectivement envisager une réparation intégrale pour des pollutions très localisées et ponctuelles dans le temps, tel un déversement « sauvage » de substances polluantes dans un cours d'eau, le problème est tout autre en ce qui concerne les pollutions diffuses ou causées par des activités s'étant succédées au fil des années.

En effet, qu'il s'agisse de pollution des eaux souterraines par les nitrates ou de pollution de sites industriels ayant accueilli des exploitants variés sur des périodes allant jusqu'à un siècle, le problème qui se posera sera celui de l'identification de ou des auteurs du dommage : il serait pour le moins inéquitable de faire porter l'intégralité de la réparation au « dernier installé » alors qu'il ne serait responsable que pour une infime partie de la pollution constatée. Il reviendra donc au législateur de définir selon quelles modalités la contribution à la réparation sera déterminée, en faisant preuve de pragmatisme afin de trouver les solutions les plus appropriées en fonction de la nature des atteintes à l'environnement.

On doit par ailleurs noter que dans la doctrine constitutionnelle, le principe de responsabilité n'a pas à donner lieu à une réparation intégrale : en effet, « *le juge constitutionnel considère qu'en matière de responsabilité civile, toute faute n'entraîne pas réparation. Il convient donc de distinguer le préjudice subi et le préjudice indemnisable. Ainsi le législateur pourra, à condition de respecter le principe d'égalité, prévoir un système de réparation soit intégral, soit forfaitaire* »¹. Le Conseil constitutionnel a par ailleurs admis, dans sa décision 82-144 DC, que la charge de la réparation ne soit pas supportée entièrement par l'auteur du dommage.

Signalons en outre qu'une proposition de directive communautaire relative à la responsabilité environnementale impose aux pouvoirs publics de veiller à ce que les exploitants réparent par une remise en état des milieux, les dommages qu'ils ont causés, ou d'agir par eux-mêmes, ce qui équivaldrait à faire appel à la solidarité nationale.

On doit enfin s'élever contre l'interprétation selon laquelle la formulation retenue permettrait au législateur d'instaurer des régimes de responsabilité exonérant totalement les auteurs de dommages à l'environnement de leur responsabilité. Tout au contraire, l'article 4 impose au législateur de mettre en œuvre ce nouveau régime de responsabilité en cas de dommage environnemental et s'oppose à ce que la loi prévoise des régimes d'exonération. Il constitue donc un socle minimal de garanties en deçà duquel le législateur ne peut aller.

La Commission a examiné en discussion commune deux amendements de Mme Geneviève Perrin-Gaillard et M. Yves Cochet ayant le même objet, faisant référence au principe « pollueur-payeur » et remplaçant l'obligation de « contribuer à la réparation » des dommages environnementaux par celle de « réparer » ces dommages.

Mme Gevenière Perrin Gaillard a fait valoir que les Français commençaient à connaître et à apprécier le principe « pollueur-payeur » et a donc regretté qu'il ne figure pas dans le projet de Charte de l'environnement. Elle a par ailleurs souligné l'imprécision et les risques de contentieux attachés à la notion de « contribution à la réparation », l'obligation de réparer intégralement les dommages causés étant à la fois plus claire et plus simple.

M. Yves Cochet a pour sa part rappelé qu'il était prévu en droit français que la responsabilité civile d'une personne est engagée lorsqu'elle cause des dommages, chaque individu étant considéré comme responsable des conséquences de ses actes. Il a considéré que cette philosophie juridique devait conduire les auteurs de dommages à les réparer intégralement, ce qui expliquait que la compagnie pétrolière Totalfina ait été tenue de verser des sommes importantes aux victimes du naufrage du navire Erika. Il a estimé qu'il pourrait en aller de même s'agissant de l'explosion de l'usine du groupe AZF à Toulouse en septembre 2001, bien que les enquêtes n'aient pas encore expliqué entièrement cet accident.

(1) Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux, « Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux », LGDJ 2002, p. 741

Il a par ailleurs indiqué que la bonne application du principe pollueur-payeur dépendait du niveau des sanctions prévues par voie réglementaire en cas de pollution, mais a jugé que le principe lui-même était excellent.

Le président Patrick Ollier a estimé que vouloir donner un fondement constitutionnel au principe pollueur-payeur revenait à officialiser le droit de polluer, ce qu'il a jugé inacceptable.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord souligné que les deux amendements introduisaient une ambiguïté quant à l'existence d'un droit à polluer contre rémunération.

Il a ajouté que la jurisprudence du Conseil constitutionnel n'avait pas dégagé de droit à la réparation intégrale des dommages et a fait remarquer que l'article 4 du projet de Charte de l'environnement s'opposait à ce que le législateur instaure des régimes exonérant totalement les pollueurs de réparer les dommages qu'ils ont causés à l'environnement.

Il a enfin noté que l'obligation de réparer l'intégralité du dommage pourrait être problématique en matière environnementale, s'agissant par exemple de pollutions diffuses durables des sols : l'exploitant d'un site industriel serait-il alors tenu de réparer les dommages occasionnés par des activités antérieurement implantées sur ce site et auxquelles il n'aurait pas participé ?

Le rapporteur pour avis ayant, pour ces motifs, émis un avis défavorable, la Commission a *rejeté* ces deux amendements.

Puis, la Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Yves Cochet visant à supprimer tout renvoi à la loi pour la fixation des conditions dans lesquelles les auteurs de dommages environnementaux doivent contribuer à réparer ces derniers, le rapporteur pour avis ayant émis un avis défavorable pour les mêmes raisons que celles exposées à l'article 3 de la Charte.

Article 5 de la Charte de l'environnement

Principe de précaution

L'article 5 de la Charte de l'environnement, relatif au principe de précaution, est indéniablement celui qui suscite le plus d'inquiétudes voire de craintes.

Un grand nombre des personnes auditionnées par votre rapporteur pour avis ont en effet fait part de leurs inquiétudes quant à l'impact qu'aurait cet article. Il est tour à tour suspecté d'être une incitation à l'immobilisme, un encouragement à « l'ouverture systématique du parapluie », un frein à l'innovation, aux investissements, à la recherche, la constitutionnalisation d'un principe d'abstention, ou encore un nid à contentieux qui conduirait à un blocage de notre économie. Ces critiques émanent de la plupart des acteurs du monde économique et de certains représentants du milieu de la recherche.

A l'issue de ces auditions, votre rapporteur pour avis est conscient du travail de clarification et de pédagogie qui s'impose. Il comprend les interrogations, pour les avoir lui-même connues. Elles sont toutes légitimes : la rédaction de cet article de la Charte s'est pliée, comme pour les autres articles, aux exigences de l'exercice constitutionnel et est donc d'une concision extrême, qui conduit certains à s'interroger sur son contenu, sa portée et l'interprétation qui en sera faite. Il importe désormais d'apporter une réponse claire aux questions qui sont le plus fréquemment soulevées.

1. Pourquoi avoir choisi une constitutionnalisation du principe de précaution et l'avoir doté d'une portée directe ?

On a déjà souligné plus haut que le principe de précaution figure dans de nombreux textes, dont la portée est relativement incertaine. Ainsi, lorsqu'il figure dans un traité ou une convention internationale, il est de faible portée car « *il est presque toujours présenté, non pas comme une règle d'application immédiate, s'imposant aux citoyens et dont les juges doivent tenir compte dans leurs décisions, mais comme une simple directive destinée à orienter l'action politique, c'est-à-dire inspirer le législateur et l'autorité réglementaire* »¹.

A l'inverse, dans le droit communautaire, le principe de précaution, qui figure à l'article 174 du traité instituant la Communauté européenne sans y être défini, a fait l'objet d'une jurisprudence non encadrée de la part du juge communautaire qui n'a pas hésité à le qualifier de principe général du droit communautaire qui serait d'applicabilité directe, notamment dans le domaine du droit de la santé, alors même qu'il n'avait vocation qu'à guider les politiques environnementales de la Communauté.

Au plan national, le principe de précaution figure à l'article L. 110-1 du code de l'environnement qui dispose que les politiques environnementales doivent notamment s'inspirer, « dans le cadre des lois qui en définissent la portée », du « principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ». Selon cette rédaction, le principe de précaution n'est donc pas applicable sans le support d'une législation spécifique, dont on a vu plus haut qu'elle n'a jamais été adoptée.

Le juge français est donc placé dans une situation inconfortable qui donne lieu à des jurisprudences diverses : comme l'indique le rapport Kourilsky-Viney, « *le silence des juridictions judiciaires contraste avec l'adhésion explicite des juridictions administratives au principe de précaution* »². Alors que le juge judiciaire semble en effet ignorer le principe de précaution, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 25 septembre 1998 dans l'affaire Greenpeace-France, a pour sa part fait

(1) Philippe Kourilsky et Geneviève Viney, *Le principe de précaution, rapport au Premier ministre*, 15 octobre 1999, p. 55

(2) *Ibid.*, p. 60

explicitement référence au « principe de précaution énoncé à l'article 200-1 du code rural », devenu l'article L. 110-1 du code de l'environnement, pour motiver le sursis à exécution de l'arrêté du 5 février 1998 qui permettait d'inscrire au catalogue officiel des plantes cultivées en France le maïs Bt, reconnaissant ainsi une valeur normative directe et autonome à ce principe.

On notera par ailleurs que la jurisprudence du juge administratif a reconnu la portée propre du principe de précaution non seulement dans le domaine de l'environnement, mais également dans celui de la santé publique alors qu'il n'existe pour ce dernier aucun support équivalent à l'article L. 110-1 du code de l'environnement. C'est ainsi que dans l'affaire de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), le Conseil d'Etat a considéré, dans un arrêt Pro-Nat du 24 février 1999, que le Premier ministre n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en interdisant par décret l'emploi de certaines substances d'origine bovine dans les aliments pour bébés et les composants alimentaires, « eu égard aux mesures de précaution qui s'imposent en matière de santé publique ».

On constate donc que la jurisprudence sur le principe de précaution semble loin d'être stabilisée, peut-être en raison du renvoi à des lois spécifiques qui est opéré par l'article L. 110-1 du code de l'environnement. En tout état de cause, on ne peut considérer que la situation actuelle soit satisfaisante, ce principe donnant lieu à une jurisprudence incertaine et non encadrée, puisqu'elle tend à reconnaître son applicabilité dans des domaines autres que l'environnement, contrairement à la lettre de l'article L. 110-1 précité.

Il convient sans conteste de clarifier cette situation, préjudiciable en termes de sécurité juridique. C'est ce à quoi s'emploie l'article 5 de la Charte de l'environnement, qui définit et précise les conditions de mise en œuvre du principe de précaution dans le domaine de l'environnement. La constitutionnalisation de ce principe, conjuguée à une définition précise de son sens et de sa portée, permettra à celui-ci d'être mieux encadré.

Le choix opéré a consisté à doter ce principe de valeur constitutionnelle d'un effet direct, comme en témoignent les termes « par application du principe de précaution ». Ce choix, essentiel, tranche donc nettement avec la formulation qui avait été retenue dans le code de l'environnement.

La portée directe de l'article 5 de la Charte a suscité de nombreuses inquiétudes au sein des personnes auditionnées par votre rapporteur pour avis et il a fréquemment été suggéré de renvoyer à la loi les conditions d'application de cet article, comme cela est le cas pour les articles 3 et 4 de la Charte.

Votre rapporteur pour avis considère que cette suggestion ne peut être retenue. Tout d'abord, renvoyer systématiquement à des lois ultérieures le soin de définir la portée et les modalités de mise en œuvre du principe de précaution ne ferait qu'aboutir à un *statu quo* par rapport à la situation actuelle : on en reviendrait au choix opéré par l'article L. 110-1 du code de l'environnement dont on a vu qu'il avait fait l'objet d'une interprétation jurisprudentielle non encadrée.

Surtout, le principe de précaution s'oppose, par nature, à ce que son effectivité soit de manière systématique renvoyée au législateur. En effet, il concerne des risques incertains, contrairement à la prévention qui a vocation à être appliquée en situation de risques avérés. Comme l'a très justement souligné Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable lors de son audition par la Commission des lois et la Commission des affaires économiques, renvoyer à la loi les conditions d'application du principe de précaution reviendrait à décrire, de manière exhaustive, les risques pour lesquels il doit être appliqué, ce qui supposerait de les avoir préalablement tous identifiés ; or, comme nous l'avons vu plus haut, les risques identifiés relèvent de la prévention et non du principe de précaution. Ce dernier a vocation à n'être appliqué qu'en situation d'incertitude scientifique : comment la loi pourrait-elle par avance déterminer ces situations ?

Votre rapporteur pour avis estime donc justifiés tant le choix de la constitutionnalisation du principe de précaution que celui de le doter d'une portée directe. Il juge également que la clarification du contenu de ce principe devrait permettre d'assurer une meilleure sécurité juridique, en encadrant plus strictement son usage et son interprétation.

2. Quel est le champ d'application du principe de précaution ?

Le champ d'application du principe de précaution est strictement défini par l'article 5 de la Charte, qui exige que plusieurs éléments cumulatifs soient réunis pour qu'il y soit recouru.

a) L'incertitude scientifique sur la réalisation du dommage

La première exigence qui doit être satisfaite est celle de réalisation d'un dommage « incertaine en l'état des connaissances scientifiques ». Il s'agit là d'une précision essentielle car c'est elle qui conduit à distinguer la précaution de la prévention.

L'incertitude ne concerne pas l'occurrence du risque : un risque aléatoire mais dont l'occurrence est probabilisable ne relève pas de la précaution mais de la prévention. L'incertitude porte sur l'hypothèse même du risque : la question qui doit être posée n'est pas « quand et comment le risque va-t-il se réaliser ? » mais bien : « le risque existe-t-il ? ». L'incertitude qui est ici visée n'est pas probabiliste mais cognitive : elle concerne les « connaissances scientifiques ». C'est cette distinction fondamentale qui devra guider les autorités publiques dans le traitement qu'elles réserveront au risque.

C'est ainsi que dans leur grande majorité, les risques industriels ne relèvent pas du principe de précaution. Comme on l'a vu plus haut, il s'agit de risques connus et probabilisables : les études des dangers permettent d'établir différents scénarii tenant compte de la gravité de ces risques et de leur probabilité d'occurrence ; l'existence même de ces risques ne pose pas question au sein de la communauté scientifique. La démarche de prévention inspire d'ailleurs largement la réglementation sur les installations classées.

De même, la plupart des infrastructures (autoroutes, barrages hydroélectriques) dont la construction est susceptible de donner lieu à une atteinte à la biodiversité ne semblent pas entrer dans le champ d'application de l'article 5 : le risque d'une atteinte à certaines espèces animales et végétales est avéré et l'on doit donc privilégier une démarche de prévention, qui consiste par exemple à transférer certaines espèces vers d'autres habitats.

On peut également considérer que la présence de nitrates dans les eaux souterraines ne donne pas lieu à incertitude scientifique s'agissant de son impact sur l'environnement. C'est donc la prévention qui s'impose et qui est déjà largement utilisée, par exemple avec la réglementation des effluents d'élevages et les plans d'épandage.

Les rejets de substances médicamenteuses dans les cours d'eau donnent lieu à des conséquences parfois spectaculaires sur la faune et la flore. On peut ainsi penser aux effets qu'ont sur la fertilité de certaines espèces piscicoles les perturbateurs endocriniens que l'on retrouve dans les rivières ; mais là encore, l'impact de ces substances est scientifiquement établi et d'ailleurs, toute nouvelle substance doit donner lieu à une évaluation de son impact environnemental préalablement à son autorisation de mise sur le marché.

Il en est de même en grande partie pour ce qui concerne le domaine nucléaire, ce point ayant été souligné par l'ensemble des intervenants de ce secteur qui ont été auditionnés par votre rapporteur pour avis. L'activité industrielle en tant que telle (centrales nucléaires) donne lieu à des risques connus et tout à fait modélisables dans des études probabilistes de sûreté, ce qui appelle une démarche de prévention. On peut également considérer que la gestion des déchets radioactifs relève de la prévention : le risque consiste en une dispersion dans l'environnement de ces déchets, dont les effets sur la nature sont connus ; l'enjeu consiste donc à garantir que les mécanismes de prévention résisteront au temps, puisque ces déchets sont à vie très longue. C'est d'ailleurs pourquoi ils sont enfermés dans des matrices de confinement stables et qu'est élaboré un système de grille de défense, fondé sur l'hypothèse que ces matrices ne sont pas fiables à 100 %.

Le domaine du nucléaire à faibles doses appelle pour sa part une appréciation plus nuancée. En effet, comme l'ont souligné de multiples intervenants auprès de votre rapporteur pour avis, les effets des radiations à de faibles doses ont été extrapolés à partir des effets constatés à des doses importantes, pour lesquels on dispose de données après les bombardements d'Hiroshima et de Nagasaki. Cette extrapolation a été opérée selon une hypothèse d'effet linéaire sans seuil, selon laquelle des effets seraient constatés dès la première dose de radiation, hypothèse qu'il est pour l'instant scientifiquement impossible de confirmer. Il existe donc une incertitude scientifique mais on peut considérer que l'hypothèse retenue pour modéliser les effets des faibles doses constitue en elle-même une application du principe de précaution, qui est déjà largement appliqué dans le domaine de la radioprotection. Celui-ci applique en effet trois principes s'inspirant largement d'une démarche de précaution : le principe de limitation du taux de radiation, celui d'optimisation (le taux doit être le plus bas possible) et celui de justification de l'exposition aux rayonnements.

S'agissant du réchauffement climatique, votre rapporteur pour avis a constaté que les opinions quant à l'incertitude scientifique pesant sur ce risque étaient divergentes. Il a en effet été souligné que si le lien de causalité entre activités humaines et émissions de dioxyde de carbone était établi, de même que le phénomène de changement climatique, le lien entre émissions de CO₂ et réchauffement climatique n'était pas avéré ; il est en effet envisagé que le réchauffement climatique soit lié à des évolutions séculaires du climat ou encore à l'activité solaire, sans qu'il soit exclu que ce phénomène puisse être renforcé par les activités humaines. Pour autant, ce phénomène de réchauffement est établi de manière consensuelle par la communauté scientifique : ce risque est avéré, quand bien même une incertitude pèserait quant à son ampleur et la part de responsabilité des activités humaines dans ce phénomène. Il relève donc, selon votre rapporteur pour avis, d'une démarche de prévention.

Se pose évidemment la question de savoir comment identifier les situations d'incertitude scientifique. Comme l'ont souligné des membres de la communauté scientifique, le discours scientifique se sait, par définition, contingent et ne prétend pas à la certitude. Pour autant, on peut dégager sur certaines questions un consensus de la communauté scientifique, consensus (et non pas unanimité) qui conduit à considérer que l'on n'est pas en situation d'incertitude.

C'est donc finalement moins la question de l'identification de l'incertitude qui pose problème que celle de savoir à quels experts il sera fait appel pour déterminer s'il y a consensus. Ce point a été souligné de nombreuses fois lors des auditions menées par votre rapporteur pour avis. En tout état de cause, l'expertise se doit d'être collégiale afin d'éviter l'écueil qui consisterait à y opposer des contre-expertises systématiques. Elle doit également être légitime et indépendante, car elle portera sur des sujets sensibles pouvant donner lieu à des réactions parfois irrationnelles. Cette indépendance pourra sans doute être contestée et c'est pourquoi une grande vigilance sera requise quant aux modalités de choix des experts : nomination par leurs pairs ou par les pouvoirs publics garants de l'intérêt général. Enfin, il conviendra également de s'interroger sur le niveau auquel cette expertise collégiale devra être constituée : échelon national, européen ou international.

La Commission a examiné, en discussion commune, cinq amendements de M. François-Michel Gonnot, visant respectivement à :

- substituer au mot « lorsque » le mot « quand » ;
- préciser que le principe de précaution est appliqué en cas de « risque de dommage » incertain en l'état des connaissances scientifiques et non pas lorsque « la réalisation d'un dommage » serait incertaine en l'état des connaissances scientifiques ;
- substituer, dans l'article 5, le mot « risque » au mot « dommage » ;
- prévoir que le principe de précaution est appliqué en cas de réalisation d'un dommage « aléatoire » et non pas « incertaine » en l'état des connaissances scientifiques ;

– prévoir que le principe de précaution est appliqué en cas de réalisation d'un dommage « hypothétique » et non pas « incertaine » en l'état des connaissances scientifiques.

M. François-Michel Gonnot a indiqué que faute de l'adoption d'un amendement visant à compléter l'article 34 de la Constitution, l'article 5 de la Charte risquait de donner lieu à des contentieux civils et administratifs. Rappelant qu'un certain nombre de députés estimaient que le législateur se devait de définir, dans la loi, un principe qu'il aurait élevé au rang de principe constitutionnel, il a souligné que l'article 5 de la Charte, en l'absence d'un complément de l'article 34 de la Constitution, serait de portée directe et devrait être interprété par le juge, qui se réfèrera, pour le guider dans son interprétation d'un principe constitutionnel, aux débats parlementaires.

Il a signalé qu'il avait déposé vingt-cinq amendements sur l'article 5 de la Charte, afin que les débats parlementaires, au cours desquels le Gouvernement aura à s'exprimer, permettent de bien définir la volonté du constituant et de préciser, autant que possible, le sens des termes employés dans cet article.

M. François Brottes a alors demandé au Président Patrick Ollier sur quel fondement réglementaire celui-ci avait retiré d'autorité l'amendement déposé par le groupe socialiste auprès de la Commission des affaires économiques, visant à compléter l'article 34 de la Constitution.

Le Président Patrick Ollier a indiqué que ce retrait avait été opéré en accord avec le groupe socialiste, qui avait décidé de le faire déposer auprès de la Commission des lois par M. Christophe Caresche.

M. Philippe Tourtelier a noté que la présentation de ses vingt-cinq amendements par M. François-Michel Gonnot était tout à fait incomplète, soulignant que parmi ceux-ci figurait un amendement visant à supprimer, dans l'article 5 de la Charte, les mots « par application du principe de précaution ». Il a jugé la méthode pour le moins discutable, puisqu'un amendement essentiel se niche au milieu d'un foisonnement d'amendements de nature sémantique destinés à « amuser la galerie ».

M. François-Michel Gonnot s'est élevé contre l'emploi de ces derniers termes. En effet, a-t-il précisé, ces amendements répondent au souhait que soit entamée en séance publique une discussion approfondie sur le sens de chacun des termes employés dans l'article 5 de la Charte, afin d'éclairer le juge sur l'intention du constituant.

Après que M. Philippe Tourtelier se fut interrogé sur l'intérêt d'un amendement visant à substituer le mot « quand » au mot « lorsque », M. Yves Cochet a souligné que l'amendement de M. François-Michel Gonnot faisant référence à « un risque de dommage » et non à la « réalisation d'un dommage » modifiait profondément le sens de l'article 5, puisque la réalisation d'un dommage renvoie à un fait objectif, contrairement à la notion de risque.

M. François-Michel Gonnot a indiqué qu'il partageait totalement cette analyse et a réitéré son souhait que ses amendements permettent d'engager une telle discussion lors de la séance publique.

Le Président Patrick Ollier a rappelé que la majorité avait souhaité déposer un amendement visant à compléter l'article 34 de la Constitution pour insérer dans les domaines dont la loi fixe les principes fondamentaux, la préservation de l'environnement, et que cet amendement serait déposé par M. Francis Delattre auprès de la Commission des lois. Soulignant qu'il aurait été personnellement favorable à ce qu'un tel amendement soit discuté auprès de la Commission des affaires économiques, il a signalé le souhait de la Commission des lois qu'un amendement visant à modifier le texte même de la Constitution soit discuté en son sein, souhait qu'il a déclaré respecter. En conséquence, il a suggéré que les amendements de M. François-Michel Gonnot portant sur l'article 5 de la Charte soient rejetés, afin de ne pas compromettre le travail de la Commission des lois, suggestion qui a recueilli l'assentiment du rapporteur pour avis et de M. François-Michel Gonnot.

En conséquence, la Commission a *rejeté* les cinq amendements de M. François-Michel Gonnot examinés en discussion commune.

Elle a également *rejeté* deux amendements du même auteur visant respectivement à disposer que le principe de précaution doit être appliqué en situation d'incertitude en l'état « du savoir scientifique » et non pas « des connaissances scientifiques », et à préciser que ce principe est appliqué « bien que l'absence totale de risque soit impossible à établir ».

Puis, la Commission a examiné un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard visant à préciser que le principe de précaution est appliqué en cas d'incertitude pesant non seulement sur les connaissances scientifiques mais aussi sur les connaissances techniques.

Après que Mme Geneviève Perrin-Gaillard eut estimé que ces deux aspects ne pouvaient être disjoints lors de l'application du principe de précaution, le rapporteur pour avis a craint qu'un tel amendement ne conduise à rouvrir le débat sur la distinction opérée entre prévention et précaution, les techniques se situant, par définition, au stade de l'application, ce qui suppose que les phénomènes soient connus ; il a donc émis un avis défavorable. M. Yves Cochet a pour sa part estimé que tout au long de notre histoire, il avait été fait appel à des techniques dont l'impact sur l'environnement était incertain. Le rapporteur pour avis a jugé que dans de tels cas, l'incertitude pesant sur cet impact était de nature scientifique et a estimé que l'amendement était en conséquence satisfait par l'article 5 de la Charte. M. Yves Simon a soutenu cette analyse, faisant valoir que c'est la science qui démontre les effets de la technique.

Suivant son rapporteur, la Commission a *rejeté* cet amendement.

b) Le caractère environnemental du dommage

L'article 5 de la Charte est extrêmement clair : le principe de précaution n'a vocation à s'appliquer qu'en cas de dommage à l'environnement. On ne peut donc considérer que d'autres domaines seraient visés par cette rédaction. Notamment, toute interprétation qui considérerait que la santé publique a vocation à entrer dans le champ d'application du principe de précaution serait manifestement contraire aux intentions du constituant.

Certains tirent argument de la rédaction de l'article 1^{er} de la Charte, qui établit un lien entre environnement et santé, pour juger que de manière indirecte, par un effet de « ricochet », l'article 5 pourrait être interprété comme s'appliquant au domaine de la santé. Votre rapporteur ne souscrit pas du tout à cette analyse : si l'article 1^{er} énonce que « chacun a droit à un environnement équilibré et favorable à sa santé », *a contrario*, l'article 5 vise les seuls dommages à l'environnement, sans citer la santé. Il convient d'en rester à cette lecture stricte et littérale de la rédaction qui nous est proposée. Toute interprétation plus extensive serait abusive au regard des intentions du constituant : la Charte n'a pas vocation à être une charte de la santé publique et ne traite de la santé qu'en tant qu'elle est pour partie déterminée par la qualité de notre environnement.

Les intentions du Gouvernement sont d'ailleurs sur ce point très claires, puisque lors de son audition par la Commission des lois et la Commission des affaires économiques, le garde des Sceaux a précisé que le domaine d'application du principe de précaution « était limité au risque environnemental, alors que la jurisprudence du Conseil d'Etat avait déjà étendu l'application de ce principe à la santé publique ». On doit ainsi considérer que ne relèvent pas du champ d'application de l'article 5 de la Charte de nombreux risques qui sont de nature sanitaire, comme les risques de légionellose dus à des tours de réfrigération ou des risques sanitaires liés à des émanations toxiques provenant d'installations classées.

La Commission a rejeté, sur avis défavorable du rapporteur, deux amendements de M. François-Michel Gonnot visant respectivement à prévoir que le principe de précaution est appliqué lorsque la réalisation d'un dommage pourrait « porter atteinte » et non pas « affecter » l'environnement de manière grave et irréversible, et à substituer au mot « manière » le mot « façon ».

c) La gravité et l'irréversibilité du dommage

L'article 5 de la Charte précise que ne doivent donner lieu à application du principe de précaution que les seuls dommages environnementaux qui seraient à la fois graves et irréversibles.

On notera que cette rédaction fait l'objet de certaines critiques de la part d'associations de protection de l'environnement et de consommateurs qui souhaiteraient que la gravité et l'irréversibilité du dommage soient des conditions alternatives et non pas cumulatives. Votre rapporteur pour avis tient sur ce point à signaler que le caractère cumulatif qui a été retenu par les auteurs de la Charte correspond à la rédaction de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, qui vise déjà des dommages graves « et » irréversibles. Cette rédaction semble en effet tout à

fait justifiée si l'on souhaite éviter que le principe de précaution ne devienne un principe « bloquant » qui s'opposerait à toute innovation ou toute activité.

L'exigence de cumul des caractères grave et irréversible du dommage conduit à exclure *de facto* un certain nombre de risques du champ d'application de l'article 5 : ainsi, on peut considérer que la présence de nitrates dans les eaux souterraines, si elle peut nuire gravement à la qualité de la ressource en eau, n'emporte pas pour autant une dégradation irréversible de ce milieu ; il suffit en effet de réduire ou supprimer les rejets pour qu'il retrouve progressivement son équilibre, ce qui suppose une démarche de prévention.

Au total, on doit bien comprendre que les risques susceptibles de donner lieu à application du principe de précaution en vertu de l'article 5 de la Charte sont très rares en raison des conditions strictes et cumulatives qui doivent être réunies.

Votre rapporteur pour avis estime que les cultures d'organismes génétiquement modifiés (OGM) sont sans doute le meilleur exemple d'activités entraînant des risques qui tombent sous le coup du principe de précaution :

– il y a bien incertitude scientifique quant au risque encouru : l'état des connaissances scientifiques ne permet pas, pour l'instant, de savoir quel serait l'impact d'une dissémination des OGM sur l'environnement ;

– ce risque, bien qu'incertain, est environnemental : il consiste en une atteinte qui serait portée à la biodiversité ;

– le risque de dommage est grave et irréversible : grave car il s'agit d'une atteinte au génome et irréversible car il est susceptible de donner lieu à la disparition ou à la mutation de certaines espèces.

On peut également considérer que les risques liés à l'utilisation de l'insecticide Régent ou du Gaucho relèvent de l'article 5 : une incertitude scientifique subsiste quant au lien de causalité entre l'utilisation de ces produits et la surmortalité constatée des abeilles ; ce risque est environnemental ; enfin, le dommage a un caractère grave et irréversible, puisqu'il s'agit de la surmortalité d'une espèce faunistique.

Le tableau ci-dessous permet de récapituler les risques relevant ou ne relevant pas du champ d'application de l'article 5 :

CHAMP D'APPLICATION DU PRINCIPE DE PRECAUTION

NATURE DES ACTIVITES	RISQUES ENCOURUS	APPLICABILITE DU PRINCIPE DE PRECAUTION
<p>Industries (chimie, pétrochimie, agroalimentaire, mécanique, métallurgie...)</p>	<p>Accident allant jusqu'à l'explosion de l'installation</p>	<p>Pas d'application du principe de précaution :</p> <p>Les risques sont scientifiquement établis, de même que leur probabilité d'occurrence, qui est établie dans une étude de dangers. Ils relèvent donc d'une démarche de prévention (exemple : plans de prévention des risques technologiques)</p>
	<p>Rejets polluants dans l'environnement, pouvant affecter la santé humaine</p>	<p>Pas d'application du principe de précaution :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Le champ de la santé humaine est exclu du champ de l'article 5 de la Charte ; – S'agissant des effets sur l'environnement, les risques encourus sont en général scientifiquement connus car les installations ont donné lieu à une étude d'impact. Il faut donc appliquer une démarche de prévention (législation des installations classées, limitation des rejets, mise aux normes)
<p>Infrastructures et ouvrages (autoroutes, barrages, lignes électriques à haute tension, télécabines...)</p>	<p>Perturbation des habitats de certaines espèces, impact visuel sur les paysages</p>	<p>Pas d'application du principe de précaution :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Les effets sur l'environnement sont bien établis et ne donnent pas lieu à incertitude scientifique ; – Les dommages ne sont généralement pas irréversibles.

NATURE DES ACTIVITES	RISQUES ENCOURUS	APPLICABILITE DU PRINCIPE DE PRECAUTION
Centrales nucléaires	Incident au sein de la centrale	<p>Pas d'application du principe de précaution :</p> <p>Là encore, les risques sont scientifiquement établis (divers <i>scenarii</i> sont établis en tenant compte de la probabilité et de la gravité des accidents pouvant survenir, comme la fusion du cœur). D'où une démarche de prévention.</p>
	Rejets radioactifs dans l'environnement : question du nucléaire aux faibles doses	<p>Pas d'application du principe de précaution du fait de la Charte :</p> <p>En réalité, le principe de précaution est déjà appliqué par l'autorité de sûreté nucléaire et les exploitants : des incertitudes existent quant aux incidences des rayonnements à de faibles doses. Une hypothèse « maximaliste » a donc été adoptée, selon laquelle les rayonnements auraient un effet linéaire sans seuil, par extrapolation des effets observés pour de fortes doses. Il s'agit donc d'une démarche de précaution (on considère que dès les plus petites doses, des effets peuvent survenir). La Charte de l'environnement ne modifie en rien le régime existant.</p>
Organismes génétiquement modifiés	Contamination des milieux naturels, atteinte à la biodiversité	<p>Application du principe de précaution :</p> <p>Les conditions à cumuler sont réunies :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Incertitude scientifique sur l'impact des OGM sur l'environnement (impact sur le génome d'autres plantes et des espèces animales) ; – Dommage à la fois grave et irréversible pour l'environnement (perturbation du génome)

NATURE DES ACTIVITES	RISQUES ENCOURUS	APPLICABILITE DU PRINCIPE DE PRECAUTION
<p>Pollution des eaux souterraines par les nitrates</p>	<p>Atteinte à la santé humaine à partir d'un certain seuil de concentration</p>	<p>Pas d'application du principe de précaution :</p> <p>La santé humaine est exclue du champ de l'article 5</p>
	<p>Atteinte aux biotopes</p>	<p>Pas d'application du principe de précaution :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Il n'y a pas d'incertitude scientifique sur l'impact des nitrates sur l'environnement ; – Le phénomène n'est pas irréversible (on peut réduire la teneur des eaux en nitrate en réduisant les rejets). <p>D'où une démarche de prévention (ex : plans d'épandage).</p>
<p>Réchauffement climatique</p>	<p>Atteinte aux équilibres naturels, à la biodiversité</p>	<p>Pas d'application du principe de précaution :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Le risque de réchauffement est désormais scientifiquement bien établi ; – Dans l'hypothèse où ce phénomène serait accru par les activités humaines, il n'est pas irréversible (<i>cf.</i> la réglementation des rejets de gaz à effet de serre).
<p>Risques de légionellose avec les tours de réfrigération</p>	<p>Atteinte à la santé humaine</p>	<p>Pas d'application du principe de précaution :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Pas de situation d'incertitude scientifique ; – Le dommage ne concerne pas l'environnement mais la santé humaine, exclue du champ d'application du principe de précaution.

NATURE DES ACTIVITES	RISQUES ENCOURUS	APPLICABILITE DU PRINCIPE DE PRECAUTION
Téléphonie mobile	Atteintes à la santé humaine	<p>Pas d'application du principe de précaution :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les derniers rapports d'expertise sur ce sujet ont donné lieu à un consensus quant à l'absence d'effets sur la santé humaine, mais ces études sont contestées au motif d'une non indépendance des experts nommés ; - Le dommage ne concerne pas l'environnement mais la santé, exclue du champ de l'article 5
Transport de produits dangereux	Déversement de produits toxiques dans les milieux naturels (ex : marées noires), atteinte à l'équilibre écologique	<p>Pas d'application du principe de précaution</p> <p>Si une incertitude peut exister quant à l'impact des substances déversées dans le milieu naturel, il n'y a en revanche pas d'incertitude scientifique quant à la probabilité d'occurrence du dommage : celle-ci dépend de l'état du moyen de transport (qualité des navires à simple ou double coque par exemple). Il faut donc appliquer une démarche de prévention (réglementation des modes de transport employés, des trajets utilisés...)</p>
Rejet de produits médicamenteux (ex : perturbateurs endocriniens, antibiotiques) dans le milieu naturel	Perturbation de la reproduction et du génome de certaines espèces animales	<p>Pas d'application du principe de précaution</p> <p>L'impact des molécules sur l'environnement est désormais bien identifié. D'ailleurs, avant toute mise sur le marché, les médicaments doivent faire l'objet d'une évaluation de leur impact environnemental.</p>

NATURE DES ACTIVITES	RISQUES ENCOURUS	APPLICABILITE DU PRINCIPE DE PRECAUTION
Utilisation de Gaucho ou de Régent	Mortalité des abeilles	<p>Application du principe de précaution :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Il n'existe pas de consensus au sein de la communauté scientifique quant à l'impact de ces insecticides sur la mortalité des abeilles. On est donc en situation d'incertitude scientifique ; – Le dommage à l'environnement est grave et irréversible ; – Les autorités publiques ont pris des mesures provisoires et proportionnées : suspension de la commercialisation des insecticides mais possibilité d'écouler les stocks ; – Des recherches sont menées pour évaluer scientifiquement le risque encouru.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. François-Michel Gonnot prévoyant que le principe de précaution intervient lorsque l'environnement est susceptible d'être affecté de manière « sérieuse » et irréversible et non pas « grave » et irréversible.

La Commission a ensuite examiné, en discussion commune, un amendement de M. Yves Cochet tendant à rendre alternatifs et non plus cumulatifs les critères de gravité et d'irréversibilité du dommage pour que soit appliqué le principe de précaution, ainsi qu'un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard ayant le même objet. Présentant son amendement, M. Yves Cochet a indiqué que son amendement visait à rétablir la définition du principe de précaution telle qu'établie lors de la Déclaration de Rio de 1992 et a indiqué qu'il permettrait par exemple que soit appliqué le principe de précaution dans le cas de risques graves, pouvant durer des décennies mais n'étant pas pour autant irréversibles. Il a ainsi cité l'exemple du risque d'une explosion des tuyaux par lesquels transitait du gaz moutarde à proximité du site de l'usine AZF de Toulouse, dont l'explosion aurait pu causer des milliers de morts et aurait justifié l'application du principe de précaution. Il a par ailleurs estimé justifié que soit appliqué le principe de précaution dans le cas de risques de dommages irréversibles mais pas forcément graves, citant l'exemple de la disparition de certaines espèces comme les ours polaires. Le président Patrick Ollier s'étant étonné que M. Yves Cochet ne considère pas ce risque comme grave, ce dernier a fait remarquer que de nombreuses espèces disparaissaient naturellement. Déclarant rejoindre l'analyse développée par M. Yves Cochet, Mme Geneviève Perrin-Gaillard, défendant son amendement, a regretté que le texte de la Charte soit en retrait par rapport à la rédaction qui était proposée par la commission Coppens. Elle a en outre jugé que l'exigence du cumul des caractères grave et irréversible du dommage conduirait à ne pas mener de recherche sur ces risques puisque les dommages ne peuvent a priori pas être réparés, alors que des risques graves « ou »

irréversibles conduiraient nécessairement à ce que soient initiés des programmes de recherche sur ces risques. Après que M. François Brottes eut signalé que le cumul de risques graves pourrait donner lieu à des dommages irréversibles, la Commission s'est rangée à l'avis défavorable émis par son rapporteur et a *rejeté* ces deux amendements.

Puis, suivant l'avis de son rapporteur, elle a *rejeté* trois amendements de M. François-Michel Gonnot visant respectivement à :

- prévoir que le principe de précaution doit être appliqué en cas de risque d'atteinte grave et « définitive » et non pas « irréversible » à l'environnement ;
- préciser que le principe de précaution s'applique en cas d'atteinte au « milieu naturel » et non en cas d'atteinte à « l'environnement ».

3. Quelle forme devra prendre l'application du principe de précaution ?

Nombreuses ont été les personnes auditionnées par votre rapporteur pour avis qui ont émis la crainte que le principe de précaution soit un principe d'abstention, ou, au contraire, un principe d'émotion.

Il n'est, en réalité, ni l'un ni l'autre ; c'est avant tout un principe d'action, comme en témoigne la rédaction retenue pour l'article 5 de la Charte qui dispose qu'en application de ce principe, « les autorités publiques veillent (...) à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin d'éviter la réalisation du dommage ainsi qu'à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques encourus ».

a) Un principe qui doit être appliqué par les seules autorités publiques

Il convient tout d'abord de noter que l'obligation d'appliquer des mesures de précaution pèse sur les seules autorités publiques, à savoir les autorités centrales ou déconcentrées, mais aussi les autorités décentralisées, c'est-à-dire les collectivités locales, comme l'a souligné le garde des Sceaux lors de son audition par la Commission des lois et la Commission des affaires économiques.

Il s'agit là d'une précision importante car l'article L. 110-1 du code de l'environnement est d'une rédaction beaucoup plus large qui fait également porter cette obligation sur les personnes privées. Les rédacteurs de la Charte ont ainsi choisi une voie plus sage et finalement plus efficace, d'autant plus qu'il revient déjà aujourd'hui aux autorités publiques d'imposer l'application des prescriptions environnementales existantes.

Il convient en outre de souligner que, comme l'a indiqué le garde des Sceaux, les mesures prises par les autorités publiques en application du principe de précaution devront l'être dans leur seul champ de compétences, le principe de précaution ne pouvant être invoqué à l'encontre de collectivités locales à raison de décisions qui relèvent de l'Etat. Ainsi, un maire qui déciderait d'interdire par arrêté la culture d'organismes génétiquement modifiés sur le territoire de sa commune

ferait une application abusive de l'article 5 de la Charte, les autorisations de cultures d'OGM ne relevant pas de sa compétence.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. François-Michel Gonnot prévoyant que le principe de précaution doit être appliqué par les pouvoirs publics et non par les autorités publiques.

Après que Mme Geneviève Perrin-Gaillard eut retiré un amendement visant à ce que le principe de précaution soit appliqué par toutes les personnes et non par les seules autorités publiques, la Commission a *rejeté* un amendement de M. François-Michel Gonnot disposant que les autorités publiques « imposent » l'adoption de mesures provisoires et proportionnées et l'évaluation des risques encourus, tout en supprimant les mots « par application du principe de précaution ». Elle a également *rejeté* un amendement de repli du même auteur visant à supprimer les mots « par application du principe de précaution ».

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement du rapporteur pour avis et du président précisant que c'est dans leurs domaines d'attributions que les autorités publiques doivent appliquer le principe de précaution. M. Martial Saddier, rapporteur pour avis, a indiqué qu'il s'agissait ainsi de répondre aux nombreuses craintes qui avaient été exprimées lors des auditions menées, notamment par les élus locaux et les représentants de l'Association des maires de France. Il a jugé que cet amendement permettrait de clarifier notamment la situation dans le domaine des OGM, dont certains maires interdisent la culture sur le territoire de leur commune alors qu'une telle interdiction ne relève pas de leurs attributions mais de celles du ministre chargé de l'agriculture.

M. François Brottes s'est interrogé sur la portée du terme « attributions », citant l'exemple des attributions des maires dans le domaine de la sécurité publique. Le rapporteur pour avis a répondu que cette question était traitée dans le code général des collectivités territoriales, qui définit le pouvoir de police générale du maire ; il a ajouté que le terme « attributions » devait être entendu comme celui d'attribution « de compétences », le président Patrick Ollier précisant que celles-ci sont décrites par de nombreuses dispositions législatives. M. François-Michel Gonnot a jugé nécessaire que ce point soit précisé lors de l'examen du projet de loi en séance publique, tant par le rapporteur pour avis que par le ministre, en soulignant que les attributions des maires ne correspondaient pas forcément aux compétences de ces derniers. Il a jugé indispensable que les intentions du Parlement quant aux termes employés soient précisées afin de guider l'interprétation qui sera faite de l'article 5 par les juridictions.

M. François Brottes a abondé en ce sens, jugeant nécessaire de préciser explicitement, lors de la séance publique, quels sont les textes qui définissent les attributions des maires s'agissant du principe de précaution.

Puis, la Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 47**).

b) L'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin d'éviter la réalisation du dommage

De nombreuses critiques ont été émises à l'encontre de la définition des mesures qui devront être prises par application du principe de précaution.

Celles-ci doivent en premier lieu viser à « éviter la réalisation du dommage ». Il a été fréquemment observé auprès de votre rapporteur pour avis que le choix du terme « éviter » était inapproprié s'agissant de risques qui seraient par définition probabilistes et pour lesquels le risque zéro ne peut exister. Votre rapporteur pour avis convient de la justesse de cette remarque mais tient à souligner qu'elle n'a de sens que lorsqu'on raisonne dans une situation de risque connu, dont on sait qu'il est de nature probabiliste. De fait, les interlocuteurs qui ont jugé que le terme « éviter » était inadéquat se sont placés dans une perspective où l'on connaîtrait la nature du risque encouru ; il n'y aurait donc plus d'incertitude scientifique quant à ce risque, qui relèverait de la prévention.

Il convient donc d'être bien clair sur ce point essentiel : les mesures requises doivent viser à « éviter » la réalisation du dommage tel qu'il est apprécié au moment où ces mesures sont prises, dans un contexte d'incertitude scientifique et de connaissances incomplètes. Il faut donc éviter le travers qui consisterait à apprécier, *a posteriori*, la pertinence de mesures adoptées « à l'instant t » en fonction des connaissances acquises « à l'instant t + 1 ».

Les mesures requises doivent être à la fois « provisoires et proportionnées ». Ces termes ont eux aussi fait l'objet d'un certain nombre de critiques. La première consiste à faire observer que la rédaction retenue à l'article L. 110-1 du code de l'environnement serait plus complète et précise que celle proposée dans la Charte, puisqu'elle impose de prendre des « mesures effectives et proportionnées (...) à un coût économiquement acceptable ». La Charte ne fait pas mention de « coût économiquement acceptable », ce qui a souvent été interprété, à tort, comme excluant toute considération d'ordre économique dans l'appréciation du caractère adéquat des mesures de précaution.

Votre rapporteur pour avis ne souscrit pas à cette analyse et considère que l'exigence de proportionnalité des mesures de précaution doit être appréciée au regard non seulement de l'importance du risque encouru mais aussi du coût de ces mesures. Il estime donc que la notion de « coût économiquement acceptable » est comprise dans celle de proportionnalité.

On fera remarquer que cette interprétation pourrait être mise en cause sur le fondement de la distinction opérée entre mesures proportionnées et coût économiquement acceptable par l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Votre rapporteur pour avis estime qu'il serait donc opportun de revoir ultérieurement la rédaction de cet article afin de bien préciser, dans la définition du principe de précaution, que la notion de coût économiquement acceptable n'est qu'une composante, parmi d'autres, de la notion de proportionnalité des mesures.

La deuxième série de critiques, émanant surtout des milieux scientifiques, concerne le caractère provisoire qui est requis des mesures de précaution. Il a été

suggéré soit de prévoir des mesures «révisables», soit un «suivi des connaissances», afin que les mesures de précaution soient adaptées en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques. Votre rapporteur pour avis estime pour sa part que le caractère provisoire des mesures, conjugué à leur nécessaire proportionnalité, ouvre la possibilité de réviser ces dernières si cela se révèle nécessaire : en effet, si les mesures adoptées ne sont manifestement pas « proportionnées » au risque encouru au vu de l'état des connaissances scientifiques, rien n'empêchera les autorités publiques de veiller à l'adoption d'un autre train de mesures provisoire tenant compte des dernières évolutions scientifiques. L'exigence de caractère révisable semble donc satisfaite par la rédaction retenue à l'article 5.

On doit par ailleurs insister sur la garantie que constitue le caractère provisoire des mesures à l'égard de ceux qui craignent que l'article 5 n'aboutisse à un blocage de notre économie.

Nous disposons à l'heure actuelle de peu d'exemples de mesures qui auraient consisté à appliquer le principe de précaution, mais l'exemple des mesures prises par le ministre de l'agriculture concernant l'insecticide Régent semble correspondre en tous points aux dispositions de l'article 5 : en présence d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement et d'une réalisation par ailleurs incertaine en l'état des connaissances scientifiques, le ministre a en effet décidé de suspendre la commercialisation de ce produit tout en autorisant que les stocks détenus par les agriculteurs soient écoulés, adoptant ainsi des mesures provisoires et proportionnées.

On doit enfin noter que les mesures de précaution n'auront pas forcément à être directement mises en œuvre par les autorités publiques, qui ont simplement à « veiller à l'adoption » de telles mesures : comme le souligne le ministère de la justice, celles-ci pourront donc également être prises par des personnes privées, de leur propre initiative sous le contrôle des autorités publiques ou à l'invitation de celles-ci, qui disposent à cet égard d'un pouvoir comparable à celui d'une autorité de police administrative.

Suivant son rapporteur pour avis, la Commission a *rejeté* un amendement de M. François-Michel Gonnot tendant à substituer à la notion d'« adoption » de mesures provisoires et proportionnées par les autorités publiques celle d'« application » de mesures par celles-ci.

Puis, elle a également *rejeté* deux amendements du même auteur, le premier visant à remplacer la référence à des « mesures » par celle à des « dispositions » provisoires et proportionnées, le second visant à qualifier ces mesures de « temporaires » plutôt que de « provisoires ».

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Yves Cochet, visant à supprimer la référence au caractère proportionné de ces mesures.

Citant le cas des organismes génétiquement modifiés (OGM), qui pourraient provoquer des dommages encore inconnus, M. Yves Cochet a souligné qu'il semblait difficile d'exercer un contrôle de proportionnalité sur des mesures adoptées dans un contexte d'incertitude scientifique, en l'absence de référence pour évaluer l'importance des risques environnementaux et mesurer les dommages.

M. François-Michel Gonnot a également fait part de son grand scepticisme vis-à-vis de cette notion de proportionnalité, cette dernière pouvant générer un important contentieux et des interprétations divergentes.

Le rapporteur pour avis a rappelé qu'il existait une importante jurisprudence relative à cette notion, qui figure par ailleurs à l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Il a noté que cette démarche ne présentait pas de difficultés d'interprétation pour les juridictions et a ajouté que la proportionnalité pouvait consister, par exemple, à suspendre une mesure administrative face à un risque incertain. Il a, sur ce fondement, émis un avis défavorable à cet amendement.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Suivant son rapporteur pour avis, la Commission a ensuite *rejeté* deux amendements de M. François-Michel Gonnot, le premier visant à faire référence au caractère « équilibré » plutôt que proportionné des mesures précitées, le second visant à préciser que ces mesures doivent avoir un « coût économiquement acceptable ».

c) Une obligation concomitante de recherche afin d'évaluer les risques encourus

L'article 5 de la Charte dispose également que les autorités publiques doivent veiller « à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques encourus ».

Cette dernière obligation constitue donc un véritable « aiguillon » pour la recherche scientifique et à cet égard, il est étonnant que certains membres de la communauté scientifique aient considéré que l'article 5 conduirait à porter un coup fatal à la recherche française.

Tout au contraire, il légitime celle-ci en disposant que dès lors que des risques potentiels tombent sous le coup du principe de précaution, une recherche destinée à évaluer ces risques doit être menée. Ainsi, l'article 5 constitue une justification des essais de cultures d'organismes génétiquement modifiés, qui sont aujourd'hui contestés et dans certains cas illicitement détruits par ceux là même qui font valoir les incertitudes scientifiques entourant l'impact environnemental des OGM.

Certaines des personnes auditionnées ont jugé peu pertinent de faire figurer l'obligation de recherche sur les risques encourus après l'obligation d'adopter des mesures provisoires et proportionnées, au motif qu'une évaluation des risques est indispensable préalablement à l'adoption de telles mesures afin de savoir si celles-ci sont appropriées.

Mais cette observation se fonde sur une double confusion : en premier lieu, l'évaluation des risques dont il est fait mention dans l'article 5 est destinée à lever les incertitudes scientifiques sur le risque encouru ; elle vise donc, en quelque sorte, à faire du risque potentiel un risque avéré, à le faire passer du champ de la précaution à celui de la prévention. En faire un préalable à l'adoption de mesures de

précaution reviendrait à priver de toute portée l'article 5, qui ne vise justement que les risques potentiels mais suffisamment importants pour nécessiter que soient immédiatement prises des mesures de précaution.

En second lieu, l'obligation de recherche qui s'impose en cas de risque potentiel n'a pas vocation à intervenir « après » les mesures de précaution, mais en même temps : aucune séquence chronologique n'est établie dans l'article 5. L'évaluation des risques doit intervenir de manière concomitante à l'adoption de mesures de précaution, dont le caractère provisoire est justifié par l'évolution des connaissances scientifiques au fil de cette évaluation.

La Commission a *rejeté*, sur avis défavorable du rapporteur pour avis, cinq amendements du même auteur visant à clarifier la rédaction de la fin de l'article 5 de la Charte de l'environnement, et visant respectivement à mentionner :

- « l'instauration » plutôt que « la mise en œuvre » de procédures d'évaluation des risques ;
- des « systèmes » plutôt que des « procédures » d'évaluation ;
- « l'estimation » plutôt que « l'évaluation » des risques ;
- des « dangers » plutôt que des « risques » ;
- des risques « existants » plutôt que des risques « encourus ».

4. Le principe de précaution pourra-t-il être invoqué dans le contentieux de la responsabilité pénale ?

Il doit être absolument clair que si l'article 5 de la Charte est d'effet direct, ce dernier n'est pas absolu et ne pourrait être utilement invoqué devant les juridictions pénales.

Comme l'a souligné le garde des Sceaux lors de son audition par la Commission des lois et la Commission des affaires économiques, un texte constitutionnel n'est pas un texte d'incrimination pénale, en application du principe selon lequel la loi pénale est d'interprétation stricte (article 111-4 du code pénal) et du principe de légalité des crimes et délits (article 111-2 du même code).

La responsabilité pénale des autorités publiques ne pourra donc être mise en cause sur le fondement de l'article 5 de la Charte : seul sera applicable le régime actuel découlant de la loi dite « Fauchon » n° 2000-647 du 10 juillet 2000, qui a modifié l'article 121-3 du code pénal. Sera donc toujours requise pour engager la responsabilité pénale du fait de délits non intentionnels la violation « de façon manifestement délibérée » d'une « obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement », la Charte de l'environnement, texte de valeur constitutionnelle, ne pouvant être assimilée à la loi au sens de cet article.

5. Quel sera l'impact de l'article 5 sur le contentieux ?

L'article 5 étant d'effet direct, de nombreux interlocuteurs de votre rapporteur pour avis ont émis la crainte qu'il ne donne lieu à un contentieux

abondant et à une jurisprudence erratique qui supposerait de longues années avant de s'unifier, tandis que les autorités publiques, sous la pression des médias et de l'opinion publique, seraient tentées de se protéger en utilisant de manière abusive le principe de précaution.

On a déjà vu que l'application de ce principe sera désormais strictement encadrée par la Charte. Votre rapporteur ne prétend évidemment pas que l'article 5 ne donnera lieu à aucun contentieux ; il n'est, en cela, pas différent des autres normes. Mais il convient de relativiser cette appréciation : la jurisprudence actuelle sur le principe de précaution a pu se développer sans que la Charte de l'environnement n'intervienne et par ailleurs, la judiciarisation de notre droit semble être un mouvement qu'il ne sera pas aisé d'infléchir.

En tout état de cause, on peut souligner qu'il serait inutile d'invoquer l'article 5 de la Charte auprès des juridictions pénales, celui-ci ne pouvant constituer, comme on l'a vu ci-dessus, une incrimination pénale.

S'agissant d'un risque d'interprétation erratique du principe de précaution par la jurisprudence, on doit garder à l'esprit qu'en cas de doute, le juge doit s'en remettre aux travaux préparatoires du constituant afin de comprendre la volonté qui était la sienne. Les rapports des deux commissions saisies sur le projet de Charte, ainsi que les débats au sein de notre hémicycle devraient permettre d'aboutir à une interprétation aussi encadrée que possible.

Enfin, on doit relativiser la tentation qui existerait au sein des autorités publiques de recourir abusivement au principe de précaution, car elles ne seront pas soumises à la seule pression des médias ou de « lanceurs d'alerte » : toute application abusive de ce principe pourrait également donner lieu à des recours par les personnes ayant intérêt à agir, au motif que le risque ne se prêterait pas à application du principe de précaution ou encore que les mesures adoptées ne seraient pas provisoires ou proportionnées.

Votre rapporteur pour avis ne peut évidemment préjuger de la jurisprudence qui sera dégagée de l'article 5 de la Charte de l'environnement. Il estime toutefois que les travaux préparatoires du Parlement pourront constituer pour le juge une aide précieuse et plaide donc pour que les débats dans notre hémicycle soient aussi riches et précis que possible.

La Commission a été saisie d'un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard visant à insérer un article additionnel après l'article 5 de la Charte de l'environnement, aux termes duquel la recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement ainsi qu'à l'application du principe de précaution.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard a indiqué que cet amendement visait d'une part à établir, sur la forme, un lien direct entre le principe de précaution et la recherche et l'innovation en plaçant un tel article à la suite de l'article 5, et d'autre part à rappeler le rôle fondamental de la recherche et de l'innovation pour l'application du principe de précaution.

Le rapporteur pour avis s'y est déclaré défavorable, estimant que cet amendement était satisfait. En effet, a-t-il observé, il reprend, dans sa première partie, la rédaction de l'article 9 de la Charte et il est par ailleurs totalement satisfait par la fin de l'article 5 prévoyant qu'en application du principe de précaution, les autorités publiques doivent mettre en œuvre des procédures d'évaluation des risques encourus, c'est-à-dire une recherche sur ces risques. Il a ajouté que la recherche était ainsi doublement reconnue par la Charte, dans son article 5 et dans son article 9.

M. François Brottes n'a pas adhéré à cette analyse, jugeant que l'amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard permettait de lever les doutes de la communauté scientifique qui craint que le principe de précaution n'aboutisse à paralyser la recherche et l'innovation.

Le rapporteur pour avis a appelé l'attention des commissaires sur l'exposé des motifs de l'article 5, aux termes duquel « *Les autorités publiques doivent veiller, concomitamment [à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées], à la mise en œuvre des procédures d'évaluation des risques encourus. (...) Cette formulation a été retenue afin d'éviter, compte tenu de l'expérience acquise dans ce domaine, qu'un usage abusif du principe de précaution ne paralyse toute initiative, en particulier (...) la recherche scientifique* ».

Suivant son rapporteur, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 6 de la Charte de l'environnement

Promotion du développement durable par les politiques publiques et exigence de conciliation des trois piliers de ce mode de développement

L'article 6 de la Charte consacre l'objectif de développement durable, qui avait déjà été défini dans le dernier considérant, selon lequel « afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ».

En posant comme objectif de valeur constitutionnelle l'exigence de promotion de ce mode de développement par les politiques publiques, terme plus large que celui de « décisions publiques », cet article élargit le champ du développement durable par rapport à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, qui assignait cet objectif aux seules politiques environnementales et non à l'ensemble des politiques publiques.

L'article 6 de la Charte précise ensuite les modalités selon lesquelles cet objectif doit être poursuivi.

La première consiste en la prise en compte, par les politiques publiques, de la protection et de la mise en valeur de l'environnement. Est ainsi constitutionnalisé l'équivalent du principe d'intégration qui figure à l'article 6 du traité instituant la Communauté européenne, selon lequel « Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des

politiques et actions de la Communauté (...), en particulier afin de promouvoir un développement durable ».

On doit souligner que le principe d'intégration a également été défini par la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992, qui dispose que « pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément. » Il s'agit donc de souligner que les préoccupations environnementales font partie d'un tout et que les objectifs poursuivis en matière d'environnement sont conditionnés, le plus souvent, par des orientations et des choix faits au titre d'autres politiques publiques.

On notera que la rédaction de l'article 6 de la Charte est plus dynamique que celle retenue dans le traité instituant la Communauté européenne et dans la Déclaration de Rio, en ne se limitant pas à une simple préservation de l'état initial de l'environnement : elle reconnaît en effet le rôle essentiel des activités humaines dans la nature en faisant référence à « la mise en valeur de l'environnement », notion qui, en insistant sur l'intervention de l'homme, s'oppose à une sacralisation des milieux naturels qui irait à l'encontre de l'objectif poursuivi, le développement durable ne pouvant être assimilé à une « croissance zéro ».

L'article 6 de la Charte précise en second lieu les termes de la nécessaire conciliation entre les trois piliers du développement durable, en disposant que les politiques publiques doivent concilier la protection et la mise en valeur de l'environnement avec le développement économique et social, qui est ainsi lui aussi consacré en tant qu'objectif de valeur constitutionnelle.

La formulation retenue a fait l'objet de critiques de la part d'associations de protection de la nature et de consommateurs qui ont souhaité en inverser les termes pour disposer que c'est le développement économique et social qui doit être concilié avec les exigences de défense de l'environnement. Votre rapporteur pour avis ne partage pas l'analyse qui sous-tend cette suggestion, selon laquelle la rédaction de la Charte conduirait à faire systématiquement prévaloir le développement économique et social sur les exigences environnementales.

Si la protection et la mise et valeur de l'environnement sont citées en premier lieu, c'est bien parce qu'elles figurent dans une Charte « de l'environnement ». Cette priorité n'est que formelle et n'a pas vocation à s'imposer sur le fond. Le développement durable suppose en effet une approche équilibrée, qui n'opère pas de distinction entre le rang respectif que doivent occuper le respect de l'environnement, le développement économique et le progrès social. Il reviendra donc aux politiques publiques de respecter cette exigence d'équilibre et le cas échéant au juge d'apprécier, en fonction de l'espèce, quels doivent être les termes de la conciliation entre ces trois piliers du développement durable.

L'article 6 de la Charte s'inscrit donc ainsi pleinement dans la perspective d'une écologie humaniste. Votre rapporteur pour avis estime qu'il mérite d'y être porté la plus grande attention car il permet de répondre à la plupart des observations

qui ont pu être émises à l'encontre de la Charte, suspectée de porter un coup fatal à notre dynamisme économique.

La Commission a examiné un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard prévoyant que le développement durable que doivent promouvoir les politiques publiques doit concilier les exigences économiques, sociales et environnementales et visant à supprimer la dernière phrase de cet article aux termes de laquelle les politiques publiques doivent prendre en compte la protection et la mise en valeur de l'environnement et les concilier avec le développement économique et social.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard a indiqué que le développement durable ne devait pas donner lieu à une hiérarchisation des exigences de respect de l'environnement et de développement économique et social et a craint que tel ne soit pas le cas dans la rédaction proposée par la Charte qui semble faire prévaloir l'exigence de développement économique et social sur les considérations environnementales.

Le rapporteur pour avis s'y est déclaré défavorable, la notion de développement durable suffisant, par elle-même, à ne pas établir de hiérarchie entre ses trois piliers environnemental, économique et social. Suivant son rapporteur, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné en discussion commune deux amendements de M. Yves Cochet, le premier visant à réécrire la dernière phrase de cet article pour disposer que le développement économique et social doit être compatible avec la protection de l'environnement et le second prévoyant que les politiques publiques doivent prendre en compte l'amélioration de l'environnement et non sa mise en valeur.

M. Yves Cochet a indiqué que son premier amendement répondait au constat selon lequel les préoccupations économiques ont souvent la priorité sur les considérations environnementales, à l'exception de quelques rares contre-exemples, comme celui de la déviation d'une autoroute pour préserver une espèce endémique, le pique-prune. Il a précisé que son second amendement était motivé par les dérives auxquelles peut donner lieu la notion de mise en valeur de l'environnement, qui permet de « bétonner » certains espaces naturels, citant ainsi la disposition introduite dans le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux aux termes de laquelle les lacs de montagne pourront désormais être équipés de « paillotes » démontables.

Le rapporteur pour avis s'est déclaré défavorable à ces deux amendements, notant que le premier tendait à établir une hiérarchie entre les trois piliers du développement durable.

M. François Brottes a fait remarquer que les dispositions relatives aux lacs de montagne introduites dans le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux permettraient non pas de construire des « paillotes » mais des stations d'épuration à proximité de ces lacs, ce qui n'est aujourd'hui pas possible ; M. Pierre Ducout a fait remarquer que l'amendement précédemment présenté par Mme

Geneviève Perrin-Gaillard permettait d'éviter toute hiérarchisation des trois éléments constitutifs du développement durable.

Puis, la Commission a *rejeté* ces deux amendements.

Article 7 de la Charte de l'environnement

**Droit d'accès aux informations relatives à l'environnement
et participation à l'élaboration des décisions publiques
ayant une incidence sur l'environnement**

L'article 7 de la Charte de l'environnement consacre un nouveau droit constitutionnel d'accès aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Ce droit d'information et de participation, ouvert par la Charte à « toute personne », que celle-ci soit physique ou morale, publique ou privée, est déjà largement présent dans le droit international et communautaire.

Il a ainsi été inscrit au principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adoptée le 13 juin 1992, aux termes duquel « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives aux substances dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision (...) ».

Il a également été affirmé par la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice, du 25 juin 1998, entrée en vigueur en droit interne le 6 octobre 2002. Son article 1^{er} dispose que « afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention. ».

Il est éclairant de se référer aux considérants de cette Convention, qui exposent la logique qui a conduit à reconnaître un tel droit. Le raisonnement est le suivant :

1) chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et le devoir de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures ;

2) afin d'être en mesure de faire valoir ce droit et de s'acquitter de ce devoir, les citoyens doivent avoir accès à l'information, être habilités à participer au processus décisionnel et avoir accès à la justice en matière d'environnement ;

3) dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci.

On doit en outre mentionner la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, qui, aux termes de son article 1^{er}, a pour objectif de « garantir le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour leur compte et de fixer les conditions de base et les modalités pratiques de son exercice ».

Le droit à l'information et à la participation figure également dans notre droit interne. Ainsi, l'article 42 de la loi n° 96-1236 du 3 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie a disposé que les politiques environnementales devaient notamment « s'inspirer », « dans le cadre des lois qui en définissent la portée », du principe de participation « selon lequel chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses ».

Puis, l'article 132 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, s'inspirant largement de la Convention d'Aarhus, a complété ces dispositions figurant désormais à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, pour aboutir à la définition selon laquelle le principe de participation recouvre, outre le droit d'accès de chacun aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, le droit du « public » à être « associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ».

La consécration de ce nouveau droit dans la Charte doit être mis en regard de l'article 1^{er} de celle-ci qui énonce le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé et de son article 2 selon lequel chacun a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement. L'article 7 constitue un moyen de faire valoir le droit énoncé à l'article 1^{er} et une étape préalable indispensable pour s'acquitter du devoir prévu à l'article 2.

La rédaction retenue par l'article 7 de la Charte est différente de celle figurant dans le code de l'environnement sur un certain nombre de points.

Elle substitue tout d'abord à la notion de « public » celle de « toute personne », juridiquement plus précise. Elle consacre par ailleurs explicitement un droit, en utilisant la formule « Toute personne a le droit », conférant ainsi une plus grande solennité aux dispositions qui suivent.

Le droit d'accès aux informations relatives à l'environnement est limité aux seules informations détenues par les « autorités publiques », contrairement à ce qui était prévu dans le code de l'environnement. Il s'agit sans conteste d'une sage limitation, car créer un droit d'accès à l'ensemble des informations relatives à

l'environnement, y compris celles détenues par des personnes privées, aurait sans nul doute pu poser de graves problèmes de compatibilité avec d'autres dispositions, comme par exemple le secret industriel et commercial qui doit légitimement être préservé. On notera toutefois, comme le souligne le ministère de la justice, que cette restriction du droit d'accès à l'information ne s'oppose pas à ce que le législateur l'étende à des informations qui seraient détenues par certaines personnes privées, notamment afin de prendre en compte les règles qui découlent de sources internationales.

S'agissant du droit de participation, il s'applique à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. On notera que cette rédaction est plus large que celle de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, qui ne visait qu'une participation « au **processus** d'élaboration des **projets** ayant une incidence **importante** sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ».

Votre rapporteur pour avis ne cache pas qu'il estime que la consécration de cette forme de démocratie participative a suscité chez lui quelques craintes, les termes employés étant relativement forts. Il s'interroge en particulier sur la légitimité qui sera désormais reconnue aux élus politiques pour décider de projets d'aménagement dans leurs collectivités locales, en cas d'opposition entre la volonté issue de la démocratie participative et celle émanant de la démocratie représentative.

Il convient néanmoins de souligner que l'article 7 de la Charte ne crée pas un droit constitutionnel absolu à la participation et à l'information, puisqu'il est expressément précisé que ce droit s'exercera « dans les conditions et les limites fixées par la loi » ; il n'est donc pas d'effet direct.

S'agissant des « conditions » d'exercice de ce droit, divers instruments sont d'ores et déjà disponibles : le débat public, les enquêtes publiques de type « Bouchardeau » prévues par le code de l'environnement, ou encore la procédure de concertation prévue à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme pour la modification ou la révision d'un plan local d'urbanisme, la création d'une zone d'aménagement concerté ou d'une opération d'aménagement réalisée par la commune, qui toutes sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

Le législateur pourra en outre apprécier quelles limites devront être posées à ce nouveau droit d'information et de participation, par exemple pour protéger les secrets légitimes. Comme le souligne le ministère de la justice, ces limites pourront même, dans un petit nombre de cas et sous le contrôle du juge constitutionnel, aller jusqu'à l'exception, par exemple lorsque sera en cause un des autres intérêts fondamentaux de la Nation, ceux-ci étant consacrés comme objectifs de valeur constitutionnelle par le sixième considérant de la Charte. On peut ainsi penser à la protection du secret en matière de défense nationale.

Il convient enfin de souligner que la possibilité offerte au législateur d'instaurer des dérogations ne constitue pas une « exception française », puisque la directive précitée du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement permet dans son article 4 de rejeter une demande d'information environnementale si la divulgation de cette information porte atteinte

à certains intérêts : confidentialité des délibérations des autorités publiques, sécurité publique, défense nationale, bonne marche de la justice, confidentialité des informations commerciales ou industrielles, droits de propriété intellectuelle, ou encore confidentialité des données à caractère personnel.

La Commission a examiné un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard visant à mentionner expressément le principe de participation dans l'article 7 de la Charte. Mme Geneviève Perrin-Gaillard a expliqué que cet amendement avait vocation à être accompagné d'un amendement visant à compléter l'article 34 de la Constitution. Elle a sur ce dernier point vivement regretté qu'il ait été demandé au groupe socialiste, sans fondement réglementaire, de retirer cet amendement qui avait été initialement déposé auprès de la Commission des affaires économiques et a demandé au Président Patrick Ollier de faire part au président de la Commission des lois de son vif mécontentement au regard de telles pratiques.

Le Président Patrick Ollier a fait remarquer que ce retrait avait été accepté par le groupe socialiste, la Commission des lois n'ayant pas le pouvoir de retirer d'elle-même un amendement déposé par le groupe socialiste auprès d'une autre commission.

Puis, la Commission, suivant son rapporteur pour avis, a *rejeté* cet amendement.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. Yves Cochet prévoyant une application directe de l'article 7 de la Charte par la suppression du renvoi à la loi pour en fixer les conditions et les limites.

Article 8 de la Charte de l'environnement

Education et formation à l'environnement

Comme l'indique la Commission Coppens dans son rapport, « *l'exercice des droits et devoirs de chacun en matière d'environnement est indissociablement lié à son éducation et son information. (...) Chacun a besoin, pour adopter un comportement qui ne porte pas atteinte à l'environnement, voire y soit favorable, de connaître les conséquences de ses gestes et choix. L'homme bien informé peut prendre des mesures pour modifier ses comportements, ses modes de consommation et de production de manière à assurer la sauvegarde et l'amélioration de la qualité de son cadre de vie et de celui des générations futures* »¹.

Partant de ce constat, l'article 8 de la Charte, dans une rédaction très proche de celle qui avait été proposée par la commission Coppens, consacre l'éducation et la formation à l'environnement en disposant qu'elles « doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte ». Il s'agit donc, comme le souligne l'exposé des motifs de cet article, de permettre que se développe une « nouvelle éthique de l'écologie, individuelle et collective ».

(1) Rapport de la commission Coppens de préparation de la Charte de l'environnement, p. 22

Cet article répond ainsi à une forte demande sociale, qui a notamment été soulignée auprès de votre rapporteur pour avis tant par les associations de protection de la nature et de consommateurs que par la plupart des acteurs économiques : les citoyens doivent pouvoir développer leurs connaissances en matière d'environnement, connaître les conséquences de leurs choix et de leurs gestes et prendre conscience de la fragilité des écosystèmes.

On notera que sont à la fois consacrées « l'éducation », qui vise la formation initiale, du primaire au supérieur, et la « formation », qui vise la formation au cours de la vie ; l'apprentissage dans le domaine environnemental n'est donc pas restreint au seul cadre scolaire ou universitaire.

Il est également important de souligner, comme le fait le ministère de la Justice, que si l'article 8 de la Charte marque la reconnaissance de l'importance de l'éducation et de la formation à l'environnement, le contenu de ces dernières n'est pas pour autant orienté par la Charte qui se borne à indiquer qu'elles doivent toutes deux « contribuer » à l'exercice des droits et devoirs définis par la Charte.

En revanche, l'article 8 donne lieu à un « effet cliquet » en établissant un socle de garanties minimales : il ne serait pas loisible au législateur d'adopter une disposition législative qui supprimerait toute formation à l'environnement dans les programmes scolaires. On peut d'ailleurs noter qu'aujourd'hui, l'exigence posée par l'article 8 est satisfaite par les programmes d'enseignement primaire et secondaire qui comportent un enseignement des sciences de la vie et de la terre. En tout état de cause, la suppression de cet enseignement serait donc contraire à la Charte si aucune autre formation à l'environnement ne venait s'y substituer.

La Commission a examiné un amendement de M. François-Michel Gonnot prévoyant que l'éducation et la formation à l'environnement « contribuent » et non pas « doivent contribuer » à l'exercice des droits et devoirs définis par la Charte.

M. François-Michel Gonnot a précisé qu'il souhaitait, lors de l'examen de cet amendement en séance publique, que le Gouvernement précise les intentions du ministère de l'Éducation nationale quant aux conséquences de l'article 8 de la Charte et indique quelle serait la traduction concrète de ce dernier dans les programmes scolaires. Le Président Patrick Ollier a proposé d'adresser, conjointement avec M. François-Michel Gonnot, un courrier aux ministres compétents afin d'obtenir les précisions demandées. Puis, la Commission a *rejeté* l'amendement de M. François-Michel Gonnot.

Article 9 de la Charte de l'environnement

Concours de la recherche et de l'innovation à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement

Alors que l'article 8 de la Charte n'a pas soulevé d'objections majeures de la part des personnes auditionnées par votre rapporteur pour avis, l'article 9 a donné lieu à des réactions contrastées de la part de la communauté scientifique. Ils sont pourtant fort semblables, puisque l'article 9 dispose que « La recherche et

l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement ».

Ainsi que l'a souligné la commission Coppens, « *Le rôle de la recherche et de l'innovation dans le domaine de la préservation de l'environnement et du développement durable présente deux caractéristiques principales. En premier lieu, les explications et les prévisions fondées sur la démarche scientifique donnent un éclairage indispensable à la prise de conscience des populations et à la prise des décisions des gouvernements. En second lieu, la recherche, la technologie et l'innovation peuvent proposer des remèdes et des perspectives permettant de concilier les aspirations au développement avec le respect de l'environnement et la gestion des ressources* »¹.

Ce sont ici ces deux aspects du rôle de la recherche qui sont traités, dans une formule globale qui a donné lieu à des interprétations parfois erronées de la part de certains membres de la communauté scientifique, qui ont craint que l'article 9 ait pour objet de confiner la recherche et l'innovation aux seuls programmes environnementaux.

Une telle interprétation est surprenante car elle se situe à l'opposé de la volonté du constituant de reconnaître au plus haut niveau de nos normes l'importance de la recherche et de répondre ainsi aux chercheurs soucieux des risques de paralysie de leurs travaux.

Si la rédaction retenue à l'article 9 est très générale, en visant « la recherche et l'innovation », elle doit être appréciée comme un terme générique qui n'a pas vocation à viser « tout programme de recherche ». L'intention du constituant n'est donc pas d'assigner à la recherche et à l'innovation comme seules finalités la préservation et la mise en valeur de l'environnement. Cela serait d'ailleurs incompatible avec le principe constitutionnel de liberté de la recherche qui a été dégagé par le Conseil constitutionnel ; on peut ainsi citer sa décision 83-165 DC dans laquelle il a considéré que les fonctions d'enseignement et de recherche demandent que la libre expression et l'indépendance des personnels soient garanties, ou encore sa décision 94-345 DC, dans laquelle il a dégagé le principe de liberté d'expression et de communication dans l'enseignement et la recherche.

La généralité des termes choisis dans l'article 9 permet en revanche de souligner la nécessaire transversalité de la recherche environnementale, qui souffre souvent, comme l'ont indiqué à votre rapporteur pour avis de nombreux représentants de la communauté scientifique, d'approches encore trop sectorielles qui se révèlent peu adaptées pour traiter des problématiques environnementales.

Il convient en outre de souligner que le rôle positif de la recherche est non seulement reconnu au niveau constitutionnel par l'article 9 de la Charte mais aussi par son article 5, dont on a vu qu'en imposant une obligation d'évaluation des risques encourus dans le cadre de l'application du principe de précaution, il constituait un véritable encouragement à la recherche.

(1) *Ibid.*, p. 23

Enfin, il convient de souligner l'effet « cliquet » auquel donne lieu l'article 9 de la Charte : en introduisant au niveau de la norme constitutionnelle une référence à la recherche et à l'innovation, il conforte en effet la législation existante qui prévoit déjà, dans certains cas, l'intervention de la recherche pour la connaissance et la valorisation de l'environnement. C'est par exemple le cas de l'article L. 321-1 du code de l'environnement, qui prévoit que la politique en faveur du littoral doit avoir notamment pour objet « la mise en oeuvre d'un effort de recherche et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral », ou encore de l'article L. 331-14 du même code qui dispose que les organismes gérant les parcs nationaux doivent participer à des programmes de recherche en vue du développement économique, social et culturel de la zone.

Votre rapporteur pour avis estime donc que l'article 9, loin d'être un frein à la recherche, constitue un encouragement à cette dernière, en plaçant celle-ci dans une perspective de développement durable.

M. François Brottes a retiré un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard visant à supprimer, par coordination avec un amendement précédent ayant été rejeté par la Commission, l'article 9 de la Charte.

Il a par ailleurs déploré qu'aucun amendement de l'opposition n'ait été retenu lors de la révision de la loi fondamentale, faisant remarquer qu'une approche très différente avait été récemment retenue pour d'autres projets de loi, tel celui encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse. Il a jugé ce choix d'autant plus regrettable que le groupe socialiste avait déposé ses amendements auprès de la Commission afin qu'ils puissent être examinés de façon approfondie lors de la réunion tenue en application de l'article 86 du Règlement.

Article 10 de la Charte de l'environnement

La Charte de l'environnement, inspiration de l'action européenne et internationale de la France

Le dernier article de la Charte pare celle-ci d'une nouvelle dimension en disposant qu'elle « inspire l'action européenne et internationale de la France ».

De fait, une grande partie des problématiques environnementales dépasse nos frontières, comme en témoigne le foisonnement des conventions multilatérales qui visent à apporter des réponses cohérentes à des phénomènes planétaires ; on peut ainsi citer la Convention de Rio de 1992 sur la biodiversité ou encore la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. De même, la réglementation communautaire est extrêmement prolixue dans le domaine de l'environnement et est désormais à l'origine d'une grande partie de notre droit de l'environnement. La Charte de l'environnement ne peut en faire abstraction ; c'est l'objet de son article 10.

Comme l'indique l'exposé des motifs de cet article, les rapports entre la Constitution et les engagements internationaux de la France sont intégralement régis

par son titre VI. L'article 10 de la Charte aborde cette question sous un autre angle, qui n'est pas celui de la hiérarchie des normes, mais celui de l'action : « la France s'impose à elle-même une exigence d'éthique et se dote ainsi d'un levier politique pour promouvoir, en Europe et dans le monde, une écologie humaniste, dans une logique d'intérêt commun à tous les peuples et de solidarité avec les générations futures ».

On ne saurait trop insister sur l'importance de cet article, qui devrait contribuer à calmer certaines craintes qui ont été émises lors des auditions menées par votre rapporteur pour avis. Il a en effet souvent été souligné que la Charte, en contribuant à accroître les exigences environnementales dans notre pays, serait à l'origine de graves distorsions de concurrence qui pénaliseraient notre économie.

Mais comme en témoigne l'article 10, la Charte n'a pas vocation à guider les seules politiques environnementales françaises ; on peut d'ailleurs sans peine imaginer que l'initiative française de constitutionnaliser l'environnement dans des termes aussi ambitieux jouera un rôle essentiel dans les négociations communautaires et internationales. La France pourra en effet se prévaloir d'être ainsi devenue un modèle en s'étant dotée de moyens conséquents qui lui permettront de peser sur la prise de décisions et de promouvoir auprès de ses partenaires les exigences du développement durable.

On ne peut évidemment pas exclure un risque de conflit entre la Charte de l'environnement et le droit communautaire. Mais il semble que ce risque soit moins important qu'il n'y paraît.

Tout d'abord, comme on l'a déjà souligné, la Charte dotera la France d'un nouveau poids dans les négociations communautaires.

Mais surtout, comme l'a très justement souligné notre collègue M. Bernard Deflesselles¹, des mécanismes de prévention des conflits existent tant dans notre droit interne (par exemple, la saisine du Conseil d'Etat lors d'une négociation pour bénéficier de son conseil juridique) que dans le droit communautaire. On peut sur ce dernier point citer la clause de protection renforcée, prévue à l'article 176 du traité instituant la Communauté européenne, qui permet à un Etat de prendre, sous certaines conditions, des mesures plus strictes qu'une mesure communautaire de protection de l'environnement ; en outre, la clause de sauvegarde, prévue à l'article 95 du traité, permet à un Etat de maintenir des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes relatives à la protection de l'environnement, ou d'introduire des dispositions nationales nouvelles postérieures à une mesure communautaire d'harmonisation.

Tant l'article 10 de la Charte que les procédures déjà existantes doivent donc conduire à relativiser le risque d'un conflit entre la Charte et le droit communautaire.

(1) *Rapport d'information de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la Charte de l'environnement et le droit européen n° 1372, présenté par M. Bernard Deflesselles*

La Commission a examiné un amendement de M. Yves Cochet visant à ce que la Charte de l'environnement « cadre » et non pas « inspire » la politique de la France sur le plan international.

Le rapporteur pour avis ayant rappelé que l'article 10 de la Charte était un levier politique destiné à renforcer la position de la France dans les négociations internationales, tandis que les rapports entre la Constitution française et les engagements internationaux sont régis par le titre VI de la Constitution, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle, *ainsi modifié*.



La Charte de l'environnement constitue, à n'en pas douter, une nouvelle étape dans l'histoire de nos droits fondamentaux. En consacrant l'environnement au niveau constitutionnel, elle répond à une forte aspiration de nos concitoyens, tout en veillant à respecter les exigences de développement et d'innovation qui s'imposent dans la perspective d'un développement durable.

Ce texte permettra de forger une nouvelle éthique collective de la responsabilité, fondée sur une logique d'intérêt commun et un devoir de solidarité.

Comme l'a souligné avec force le Président de la République lors de son discours d'Orléans de 2001, nous ne pouvons plus ignorer les enjeux environnementaux et « *il faudra, de la part de chaque citoyen et des entreprises, une adhésion pleine et entière aux exigences de cette écologie humaniste, aux exigences qu'elle peut impliquer, une adhésion allant bien au-delà de la simple compréhension des enjeux et du soutien aux idées. Cela demandera une volonté politique inscrite dans la durée et soutenue par toutes les forces vives. Mais c'est l'intérêt général, c'est la clé d'une meilleure qualité de vie et c'est la condition même de la poursuite du progrès économique et social* ».

En inscrivant l'environnement dans notre pacte républicain, la Charte constitue une avancée indéniable. Votre rapporteur pour avis souhaite désormais que les débats parlementaires permettent d'en exposer toute la richesse et d'en préciser toutes les implications, afin d'emporter le nécessaire consensus qui doit prévaloir lors de l'adoption d'une nouvelle norme constitutionnelle.



La Commission a, conformément aux conclusions de son rapporteur, émis un *avis favorable* à l'adoption du projet de loi constitutionnelle relatif à la charte de l'environnement (n° 992) *ainsi modifié*.

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article premier

Amendement n° 44

A la fin du dernier alinéa de cet article, substituer à l'année : « 2003 », l'année : « 2004 ».

Article 2

Amendement n° 45

Dans le premier alinéa de cet article, substituer à l'année : « 2003 », l'année : « 2004 ».

(article premier de la Charte de l'environnement)

Amendement n° 46

Dans cet article, substituer aux mots : « favorable à », les mots : respectueux de ».

(article 5 de la Charte de l'environnement)

Amendement n° 47

Dans cet article, après le mot : « précaution », insérer les mots : « et dans leurs domaines d'attributions ».

Annexes :
Auditions
réalisées par le
rapporteur

AUDITION DE M. JEAN-FRANÇOIS BERNARDIN,
PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE DES CHAMBRES FRANÇAISES
DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE (ACFCI),

M. JEAN-CHRISTOPHE DE BOUTEILLER,
DIRECTEUR GENERAL DE L'ACFCI,

MME VALERIE DUPERRIER-GUIGARD,
ATTACHEE PARLEMENTAIRE DE L'ACFCI

M. Jean-François Bernardin a tout d'abord indiqué que les chambres françaises de commerce et d'industrie (CCI), extrêmement favorables au développement durable, adhéraient pleinement au principe d'une Charte de l'environnement et étaient conscientes des conséquences qu'a pu avoir, dans le passé, un développement industriel mal maîtrisé. Pour autant, les chambres sont aujourd'hui très inquiètes du caractère constitutionnel qui est conféré à cette Charte, qui pourra être invoquée à l'encontre même du législateur.

Il a fait part notamment des fortes réserves des CCI quant au principe de précaution, dont il a déploré qu'il ne donne lieu à aucune définition juridique et dont il a craint qu'il puisse faire l'objet d'interprétations extensives par les juges et les élus locaux qui seront tentés « d'ouvrir le parapluie ». Il a en outre craint que la rédaction retenue dans la Charte n'impose de prouver l'innocuité de certaines activités ou substances sans que soit fixé de plafond financier aux dépenses ainsi engagées.

M. Martial Saddier, rapporteur pour avis, a précisé que selon les termes de l'article 5 de la Charte, seules les autorités publiques avaient à appliquer le principe de précaution, les personnes privées et donc les entreprises n'étant pas visées. Il a en outre signalé que c'est dans leur champ de compétences que les autorités publiques auraient à recourir à ce principe et a rappelé que lors de son audition par la Commission des lois et la Commission des affaires économiques, le garde des Sceaux avait explicitement affirmé qu'un maire ne pourrait ainsi pas prendre l'initiative d'interdire des cultures d'organismes génétiquement modifiés (OGM) dans des champs situés sur le territoire de sa commune, une telle décision étant exclusivement de la compétence du ministre de l'agriculture. S'agissant des maires, il a reconnu qu'il pourrait être envisagé de recourir au principe de précaution en matière d'urbanisme, mais a attiré l'attention sur la nécessaire incertitude scientifique devant peser sur le risque pour adopter une telle démarche, qui ne doit en outre intervenir qu'en cas de dommage grave et irréversible à l'environnement.

M. Jean-Christophe de Bouteiller ayant noté que le principe de précaution pourrait être appliqué par les maires pour l'implantation d'usines d'incinération, **le rapporteur pour avis** n'a pas partagé cette analyse, expliquant que les risques encourus ne donnaient pas lieu à incertitude scientifique et relevaient donc d'une démarche de prévention, c'est-à-dire de la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement à laquelle ces usines sont déjà soumises.

M. Jean-François Bernardin, notant que « l'enfer des entreprises est pavé des excellentes intentions du législateur », a déploré que la Charte constitue une « couche réglementaire » supplémentaire qui conduira à l'immobilisme en France. Reconnaisant que la Charte donnerait probablement lieu à peu de condamnations au nom du principe de précaution, il a en revanche estimé que le nombre de mis en examen serait important. Il a également fait état de la tentation qu'auraient les industriels de délocaliser leurs activités, la Charte les décourageant de prendre le risque d'implanter une nouvelle installation dans un contexte d'incertitude juridique. Il a enfin jugé que ce seraient les innovateurs qui supporteraient la charge des études qui seront rendues nécessaires par application du principe de précaution.

Le rapporteur pour avis ayant observé que les entreprises menaient déjà de telles études, **M. Jean-Christophe de Bouteiller** a souligné que ces études concernaient pour l'instant des risques connus.

Le rapporteur pour avis, déclarant comprendre les inquiétudes exprimées par les CCI, a néanmoins rappelé d'une part le constat d'une dégradation de notre environnement et d'autre part celui d'une judiciarisation croissante de notre société. Il a en outre souligné la confusion souvent opérée entre précaution et prévention et la nécessité d'une intervention du Parlement pour préciser les contours du principe de précaution, afin que cette tâche ne soit pas laissée à la jurisprudence.

M. Jean-François Bernardin, soulignant qu'une fois le principe de précaution inscrit dans un texte constitutionnel, le Gouvernement et le Parlement seraient liés voire « piégés », a regretté que le principe de précaution ne soit pas défini correctement dans la Charte, ce qui permettra aux uns et aux autres d'y faire référence sans aucun encadrement juridique.

Le rapporteur pour avis a pour sa part jugé que le principe de précaution était clairement défini par la Charte, qui exige que soient cumulés un risque de dommage grave et irréversible à l'environnement et une situation d'incertitude scientifique sur le risque encouru. Il a noté que les organismes génétiquement modifiés semblaient relever de ce principe, mais a jugé qu'il existait pour l'instant peu d'autres exemples de cas où le principe de précaution devrait être appliqué.

M. Jean-François Bernardin a quant à lui estimé que la rédaction retenue ouvrirait la porte à une judiciarisation des activités économiques et que certaines innovations passées, comme le chemin de fer, auraient pu ne pas voir le jour par application du principe de précaution. Il a donc craint les risques de dérives que comporterait une inscription de ce principe dans la Constitution, ainsi qu'une désincitation à l'innovation. Il a ajouté que les CCI émettaient donc les mêmes réserves sur la Charte que celles exprimées par le Mouvement des entreprises de France (Medef). Enfin, il a regretté que l'article 5 ne précise pas que les mesures prises en application du principe de précaution devront être économiquement raisonnables.

Le rapporteur pour avis ayant précisé que dans l'esprit du constituant, cette notion était présente dans l'exigence de proportionnalité des mesures prises, **M. Jean-François Bernardin** a suggéré que la rédaction de l'article 5 soit amendée afin de faire référence à des mesures « économiquement proportionnées ».

Le rapporteur pour avis a noté que trois points devraient être soulignés au cours des débats parlementaires :

– le principe de précaution est bien encadré en raison des critères cumulatifs qui sont exigés pour son application, qui permettent de le distinguer des démarches de prévention ;

– la santé publique est exclue du champ d'application de l'article 5 et l'article 1^{er} de la Charte n'a pas de portée directe ;

– l'article 9 n'a pas pour conséquence d'assigner la préservation et la mise en valeur de l'environnement comme finalités exclusives à la recherche et à l'innovation. Cet article, conjugué à l'article 5, constitue en revanche une incitation forte aux activités de recherche et permet notamment de légitimer les essais de cultures d'OGM.

M. Jean-Christophe de Bouteiller s'est étonné que certains interprètent l'article 9 comme interdisant toute activité de recherche qui n'aurait pas comme finalité exclusive la préservation de l'environnement.

En conclusion, **M. Jean-François Bernardin** a réitéré sa crainte qu'une constitutionnalisation du principe de précaution ne conduise à une multiplication des contentieux et a appelé à la plus grande vigilance dans son application.

**AUDITION DE M. MARTIN HIRSCH,
DIRECTEUR GENERAL DE L'AGENCE FRANÇAISE
DE SECURITE SANITAIRE DES ALIMENTS (AFSSA)**

M. Martin Hirsch a tout d'abord signalé qu'il convenait de distinguer deux cas d'application du principe de précaution : d'une part, les situations correspondant à l'introduction d'une innovation, et d'autre part celles correspondant à des risques survenant du fait de l'existant. Il a ainsi cité, à titre d'exemple, la différence entre les essais de cultures d'organismes génétiquement modifiés (OGM) et le retrait de fromages du circuit de la distribution en raison de la présence de listéria.

M. Martial Saddier, rapporteur pour avis, se demandant si une telle distinction ne relevait pas plutôt de la différence entre principe de précaution et prévention, **M. Martin Hirsch** a jugé que tel n'était pas toujours le cas, citant l'exemple de la suspension de la commercialisation de l'insecticide Régent, qui existe pourtant depuis de nombreuses années. Il a donc estimé que des situations différentes nécessitaient des modes de raisonnement eux aussi différents.

Il a par ailleurs observé que la notion de « mesures proportionnées », si elle était présente dans de nombreux rapports, n'était pas pour autant bien définie. Soulignant qu'il convenait de préciser par rapport à quoi ces mesures devaient être proportionnées, il a jugé difficile d'établir une proportionnalité par rapport à un risque mal connu. **Le rapporteur pour avis** ayant jugé que le « risque zéro » ne pouvait en effet exister, **M. Martin Hirsch** a nuancé cette analyse, en précisant qu'une personne pouvait dans certains cas décider de se soustraire à un risque, par exemple un risque de contamination en refusant une transfusion sanguine.

S'agissant des OGM, il a estimé que la proportionnalité des mesures dépendait du risque considéré. Ainsi, si l'on souhaite conserver une alimentation dépourvue d'OGM, la seule mesure proportionnée consiste à interdire ces derniers. En revanche, si l'on se penche sur le risque d'un dommage irréversible à l'environnement, notamment en termes d'atteinte à la biodiversité, la mesure proportionnée consiste à ne pas lever le moratoire tout en permettant de procéder à des essais limités. Il a par ailleurs considéré que la question de la définition des produits « naturels » donnerait probablement lieu à des interprétations évolutives : cette définition repose aujourd'hui sur la présence de moins de 0,8 % d'OGM dans ces produits mais à terme, cela pourra se révéler très coûteux et l'on ne peut exclure qu'à l'avenir, elle repose sur la présence de moins de 3 % d'OGM, voire davantage.

Il a estimé que la véritable question résidait en fait dans le rythme d'introduction de l'innovation dans les procédés de production, soulignant qu'aujourd'hui, on passe très rapidement du stade de la recherche à celui de l'application à grande échelle. Il a jugé que ce problème ne pouvait être occulté, faute de quoi la Charte de l'environnement ne permettrait pas de faire véritablement évoluer la situation actuelle.

Le rapporteur pour avis a indiqué que l'esprit de la Charte de l'environnement consistait à légitimer les recherches actuelles, par exemple les essais de culture d'OGM, qui sont mis en cause voire détruits par certains, afin d'avoir une idée claire de leur impact sur l'environnement. Notamment, la conjonction de l'article 5 et de l'article 9 de la Charte de l'environnement lui a semblé constituer un support aux essais de culture d'OGM. Il a estimé que trois étapes pouvaient de ce fait être distinguées : en premier lieu, des essais en laboratoire ; en deuxième lieu, des essais en plein champ ; enfin, des autorisations de culture de certaines espèces sur certains secteurs bien déterminés.

M. Martin Hirsch a souscrit à cette analyse, mais a attiré l'attention sur certaines évolutions qui lui ont semblé extrêmement, voire trop rapides. Il a ainsi cité à titre d'exemple l'enrichissement des eaux de boisson en calcium. Notant que cet enrichissement avait été opéré de manière très rapide par les producteurs, il a pour sa part considéré qu'une telle modification des apports en calcium de la population générale aurait dû se dérouler sur 5 à 10 ans, afin de prendre le recul nécessaire sur l'impact à long terme de cette évolution. Il a donc insisté sur la pression existant actuellement pour diffuser l'innovation, alors que le rapport des bénéfices attendus par rapport aux risques encourus est mal connu.

C'est pourquoi il a jugé indispensable de toujours mettre en regard de l'évaluation des risques une évaluation des avantages attendus ; à cet égard, il a regretté que le débat sur les OGM se focalise sur les risques et a jugé que tant que l'on n'aurait pas prouvé que cette innovation permet de réduire sensiblement l'utilisation de pesticides, la question de leur diffusion ne devrait pas se poser. La question essentielle lui a donc semblé être la suivante : qu'est-ce qui justifie que l'on fasse courir certains risques, en situation d'incertitude ? Il a jugé qu'une telle décision ne pouvait être prise que par les décideurs publics.

S'agissant de la recherche, M. Martin Hirsch a plaidé pour que soit mené un effort de recherche publique proportionnel à l'importance de l'innovation en cause et a souligné que tel n'était pas le cas aujourd'hui, les grandes entreprises disposant de moyens financiers importants, alors que certains laboratoires d'études sont dans une situation budgétaire beaucoup plus contrainte, ce qui rend d'autant plus difficile le contrôle des innovations introduites. Il a par ailleurs noté que la question des relations entre entreprises privées et laboratoires publics posait également problème.

Puis, répondant à une interrogation du rapporteur pour avis, M. Martin Hirsch a jugé que la Charte de l'environnement ne touchait pas au domaine de la santé humaine.

Il a par ailleurs estimé paradoxal que le principe de précaution, qui s'applique à des risques mal identifiés, ait valeur constitutionnelle, tandis que les dispositifs de prévention de risques connus et qui pour certains peuvent conduire à des dommages graves et irréversibles à l'environnement relèvent du seul domaine législatif.

Enfin, il a alerté sur les dangers d'appliquer le principe de précaution sans mettre en balance d'une part les effets des mesures prises et d'autre part ceux qui surviendraient du fait d'une inaction. C'est pourquoi il lui a semblé essentiel de ne pas s'intéresser au seul risque absolu, mais de prendre en considération l'éventuel surcroît de risque pouvant résulter des mesures prises par les autorités publiques.

AUDITION DE MME MICHELE FROMENT-VEDRINE,
DIRECTRICE GENERALE DE L'AGENCE FRANÇAISE
DE SECURITE SANITAIRE ENVIRONNEMENTALE (AFSSE)

Mme Michèle Froment-Védrine a tout d'abord indiqué que l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) était un petit établissement public de création récente, mis en place il y a moins d'un an, et a fait observer que l'Agence avait déjà été confrontée au principe de précaution sur la question des effets néfastes que comporteraient les antennes relais de téléphonie mobile sur la santé humaine, soulevée tant par les médias que par des associations.

Elle a souligné que la virulence des propos tenus par les journalistes et les associations sur cette question n'avaient d'égal que le nombre de rapports consacrés à ce problème, qui tous vont dans le sens contraire des affirmations émises par les lanceurs d'alerte. Elle a indiqué que le rapport de l'AFSSE avait été très décrié, les experts ayant été soupçonnés de ne pas être indépendants au motif qu'ils avaient travaillé depuis longtemps sur cette question en bénéficiant de fonds privés. Ainsi, a-t-elle noté, le problème soulevé par le principe de précaution est le suivant : les lanceurs d'alerte demandent à ce que soient réalisées des expertises dans divers domaines (santé, chimie, physique) mais contestent la parole des scientifiques, ce qui est susceptible d'avoir de lourdes conséquences économiques car *in fine*, les autorités publiques se voient contraintes de limiter la diffusion de produits dont la nocivité n'est scientifiquement pas établie.

Aussi, a-t-elle estimé, si l'existence de lanceurs d'alerte est évidemment nécessaire, leur action ne doit pas déboucher sur une précaution non encadrée ; c'est pourquoi les mesures de précaution doivent s'appuyer sur un faisceau de faits scientifiques objectifs, ce qui suppose de constituer des collèges d'experts reconnus à la fois par les lanceurs d'alerte et les pouvoirs publics. Se posent alors diverses questions : qui est expert ? Faut-il que les experts soient nommés par leurs pairs et si oui, lesquels ? A quel niveau l'expertise devra-t-elle être validée (national, européen) ? Faudra-t-il mener des contre-expertises ?

Elle a par ailleurs estimé que la rédaction de l'article 5 de la Charte soulevait d'autres problèmes et notamment celui de l'appréciation du caractère suffisamment grave du risque encouru : vise-t-on un risque très grave qui ne concernerait qu'un nombre limité de personnes ou au contraire un risque d'atteintes plus limitées qui serait beaucoup plus diffus ?

Le rapporteur pour avis ayant souligné que la santé humaine était exclue du champ de l'article 5 de la Charte, **Mme Michèle Froment-Védrine** s'est demandé si la santé publique ne pourrait néanmoins pas être visée indirectement, l'environnement pouvant être considéré comme un vecteur de la santé humaine. **Le rapporteur pour avis** a indiqué que l'interprétation de l'article 5 par le Gouvernement et les deux rapporteurs excluait très clairement les aspects sanitaires du champ d'application de l'article 5, le principe de précaution étant par ailleurs déjà largement utilisé dans le domaine de la santé publique.

Il a précisé en outre que l'article 5 de la Charte était la seule disposition de ce texte à être de portée juridique directe et permettait de redéfinir très nettement les champs d'application respectifs de la prévention et de la précaution, qui donnent lieu aujourd'hui à de fréquentes confusions. Il a également fait valoir que si le principe de précaution figurait déjà dans le code de l'environnement, il avait donné lieu à une jurisprudence relativement libre et a jugé plus pertinent que ce travail de définition soit assumé par le Parlement, notant par ailleurs la forte judiciarisation de notre société, y compris sur des questions relevant d'une démarche de prévention.

Mme Michèle Froment-Védrine, rejoignant l'analyse du rapporteur pour avis, a toutefois souligné que si la prévention ne s'appliquait qu'à des risques avérés, encore fallait-il que ceux-ci soient connus des autorités qui ont à les gérer, citant l'exemple de l'amiante. S'agissant de la précaution, qui suppose des risques graves et permanents, elle a insisté sur la difficulté de définir ce qu'est un risque grave et d'affirmer à la population qu'un risque est dénué de toute gravité, cette affirmation pouvant être en effet contestée.

Le rapporteur pour avis a fait remarquer que le risque contentieux était déjà présent, citant ainsi les domaines du nucléaire, de l'urbanisme et des installations classées pour la protection de l'environnement. A cet égard, a-t-il estimé, la Charte de l'environnement permet d'anticiper sur ce mouvement, en dotant les principes de base de définitions précises. Reconnaisant que certains sujets particulièrement sensibles donneraient lieu à la pression des lanceurs d'alerte et des médias, il a rappelé que l'article 5 devait être mis en œuvre par les seules autorités publiques, dans leur champ de compétences respectif ; par ailleurs, a-t-il précisé, si ces autorités appliquaient de manière abusive le principe de précaution, les entreprises concernées par les mesures adoptées pourraient se retourner contre elles. Les autorités publiques seront donc soumises à des pressions contradictoires, qui les conduiront à rechercher des solutions équilibrées.

Mme Michèle Froment-Védrine a souligné que les mesures prises dans le cadre du principe de précaution devaient être justifiées, transparentes et proportionnées, selon une comparaison des bénéfices et des risques, et accompagnées d'un effort de recherche sur la question ayant donné lieu à application de ces mesures.

Elle a réitéré ses interrogations quant aux modalités selon lesquelles devraient être désignés les experts, jugeant ainsi que si l'article 5 devait à terme être appliqué au domaine de la santé humaine, l'expertise devrait sans aucun doute être de dimension européenne, faute de quoi les entreprises seraient soumises à de véritables difficultés en devant s'adapter à des décisions à géométrie variable selon les pays. Elle a ainsi rappelé que l'évaluation de la toxicité des produits biocides donnait lieu à une procédure européenne. En revanche, a-t-elle estimé, la dimension nationale pourrait être utilisée pour ce qui concerne la réglementation de l'usage des produits par les utilisateurs.

Le rapporteur pour avis a indiqué qu'il s'interrogeait lui-même sur la manière dont la Charte s'articulerait avec certaines normes communautaires, citant ainsi l'exemple des organismes génétiquement modifiés pour lesquels le principe de précaution doit s'appliquer aux termes de la Charte, mais qui pourraient donner lieu à une levée du moratoire européen, ce qui aurait pour conséquence de créer des distorsions de concurrence au détriment de l'agriculture française.

Mme Michèle Froment-Védrine a jugé qu'il serait très délicat que des procédures d'évaluation des risques et d'autorisation de mise sur le marché, existant au niveau européen, puissent être mises en cause au nom du principe de précaution inscrit dans la Charte ; elle a ainsi cité les procédures mises actuellement en œuvre dans le cadre du programme européen « Reach ». Il lui a semblé indispensable de clarifier ce point, faute de quoi le travail aujourd'hui mené par les diverses agences sanitaires deviendrait totalement inutile car concurrencé par des expertises *ad hoc*.

Le rapporteur pour avis a souligné la distinction à opérer entre d'une part l'expertise diligentée en amont de l'application du principe de précaution par les autorités publiques et d'autre part les expertises qui pourront être menées à la demande des juges dans le cas de contentieux.

Mme Michèle Froment-Védrine a estimé que la question résidait surtout dans la reconnaissance de l'indépendance des experts, cette indépendance étant contestée dès lors que ceux-ci ont bénéficié de financements externes ; or, a-t-elle souligné, les experts sont compétents sur une question parce qu'ils ont justement été financés pour mener leurs recherches. Si on considère qu'un financement externe ne garantit pas l'indépendance des experts, alors il est probable qu'on disposera d'experts certes indépendants, mais pas compétents. On constate aujourd'hui que l'indépendance des experts est appréciée par les médias et les lanceurs d'alertes au regard de la nature, privée ou publique, du financement de leurs recherches. Cette dichotomie n'est pas justifiée mais si l'on souhaite dépasser ce débat, peut-être faudrait-il alors déterminer des secteurs de recherche prioritaires qui ne bénéficieraient que de financements publics ou par des fondations, comme cela a été fait au Etats-Unis.

Le rapporteur pour avis ayant demandé quels seraient les risques susceptibles de donner lieu à application du principe de précaution, **Mme Michèle Froment-Védrine** a cité les organismes génétiquement modifiés et les produits reprotoxiques, signalant sur ce dernier point que des études tendaient à démontrer une masculinisation d'ours blancs au Groenland, au Spitzberg et au Canada,

phénomène nouveau par rapport aux perturbations endocriniennes constatées chez certains poissons car il concerne désormais des mammifères. Elle a en revanche jugé que le réchauffement climatique relevait d'une démarche de prévention.

Le rapporteur pour avis ayant signalé que pour certains, le lien entre émissions de dioxyde de carbone et réchauffement n'était pas scientifiquement établi, **Mme Michèle Froment-Védrine** a estimé que l'existence d'un réchauffement climatique avant l'ère industrielle n'exonérait pas les pouvoirs publics de mettre en œuvre une démarche de prévention et non de précaution, le réchauffement étant en effet certain, quand bien même ses causes seraient mal établies. Elle a ajouté qu'il était également établi que ce phénomène était aggravé par les activités humaines dont on sait qu'elles dégagent du dioxyde de carbone, signalant ainsi que la température dans Paris intra-muros était supérieure de cinq degrés à celle constatée extra-muros. Une démarche de prévention lui a donc semblé être justifiée.

AUDITION DE M. HERVE BENOIT,
CHARGE DE MISSION A L'ASSOCIATION NATIONALE DES ELUS DE LA MONTAGNE (ANEM)

M. Hervé Benoit a indiqué que dès que l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) avait eu connaissance de la volonté du Président de la République et du Gouvernement d'élaborer une Charte de l'environnement adossée à la Constitution, elle avait saisi toute l'importance de l'enjeu et avait donc souhaité que les élus de la montagne soient amplement informés lors de l'élaboration du projet de loi et qu'ils participent aux assises territoriales.

Il a souligné que l'ANEM ayant apprécié la gravité du sujet, elle était très réservée quant à la constitutionnalisation de principes environnementaux, susceptible de donner lieu à un fort accroissement du contentieux tout en ayant un impact lourd sur notre développement économique. Il a indiqué que cette analyse, diffusée auprès des élus de la montagne, avait été présentée au mois de juin 2003 à Mme Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie et du développement durable.

Notant que la Charte établissait que le patrimoine naturel était un bien collectif de la Nation, il a reconnu le bon sens de cette affirmation mais a souhaité que celle-ci n'occulte pas la notion de patrimoine naturel local. Cette dualité lui a semblé légitimer la prise en compte des intérêts locaux par une gestion conventionnée des espaces naturels.

Notant par ailleurs que la Charte de l'environnement conférait à l'homme des droits mais aussi des devoirs à l'égard de l'environnement, il a craint que le patrimoine naturel ne fasse ainsi son entrée dans la Constitution en tant que sujet de droit, en se voyant reconnaître des droits susceptibles d'entrer en conflit avec ceux qui sont reconnus aux citoyens. Aussi, a-t-il indiqué, si l'ANEM approuve les objectifs généraux poursuivis par la Charte de l'environnement, celle-ci ne doit pas devenir un carcan, comme a pu le devenir la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne qui était pourtant fondée sur des principes de bon sens. Il a ainsi fait état du contentieux croissant entourant la mise en œuvre de cette loi.

Le rapporteur pour avis a observé que ce contentieux n'était pas forcément imputable à la loi du 9 janvier 1985 mais pouvait être lié à l'évolution des territoires montagnards, caractérisés par une augmentation des prix fonciers et une urbanisation croissante.

M. Hervé Benoit a convenu de cette analyse, mais a jugé que cette évolution était également liée à l'apparition de conflits d'usage de plus en plus fréquents entre la population locale et les populations de passage qui ne perçoivent la montagne que comme un espace récréatif. Il a craint que la Charte n'aboutisse à consacrer au niveau constitutionnel l'existence de ces conflits d'usage et a plaidé pour que le citoyen et non le patrimoine naturel soit au centre de la Charte.

Indiquant que l'ANEM souscrivait à l'objectif selon lequel chacun a droit à un environnement équilibré et favorable à sa santé, il a estimé que cette affirmation devait être source d'engagement pour l'Etat, auquel il revient de limiter les atteintes à la santé et d'améliorer le cadre de vie. Rappelant que la notion de développement durable reposait sur trois composantes, c'est-à-dire la protection de l'environnement, le développement économique et le progrès social, il a estimé que c'était cette dernière composante qui devait être promue, en cherchant à améliorer le bien-être de la population.

Puis, évoquant l'insertion, dans un texte constitutionnel, des principes de précaution et d'action préventive, il a observé qu'il s'agissait ainsi d'imposer des règles de comportements impossibles à définir précisément, notamment s'agissant des mesures de précaution.

Le rapporteur pour avis a pour sa part jugé que la rédaction retenue pour l'article 5 de la Charte était particulièrement précise, au regard du « flou artistique » qui entoure aujourd'hui le principe de précaution dans un contexte de judiciarisation croissante. Il a donc estimé que cette volonté d'encadrement était tout à fait salubre.

M. Hervé Benoit s'est alors interrogé sur les modalités pratiques d'application du principe de précaution, le caractère irréversible des dommages causés à l'environnement lui paraissant difficile à apprécier ; ainsi, a-t-il estimé, la moindre extraction de minerai pourrait être considérée comme causant un dommage irréversible. De même, il a craint que la réalisation d'unités touristiques nouvelles (UTN) en site vierge ne soit considérée comme un dommage irréversible à l'environnement, la gravité de l'atteinte pouvant en outre donner lieu à des interprétations subjectives. Il a donc jugé que la Charte de l'environnement donnerait lieu à de nombreux contentieux.

Le rapporteur pour avis a répondu que la réalisation d'UTN ne relevait pas de l'application du principe de précaution ; en effet, a-t-il indiqué, le dommage n'est pas irréversible puisqu'un télésiège peut être démonté et en outre, l'impact des UTN sur l'environnement ne donne lieu à aucune incertitude. C'est donc la prévention qui doit être appliquée, c'est-à-dire la réglementation encadrant la création d'unités touristiques nouvelles, la Charte de l'environnement ne modifiant en rien la situation actuelle. Il a ajouté que le risque contentieux existait déjà à l'encontre des UTN, du fait de la judiciarisation croissante de notre société.

M. Hervé Benoit a pour sa part considéré que la Charte de l'environnement relevait du pari, car elle constituera un instrument supplémentaire à la disposition des justiciables.

A la question de savoir si l'utilisation de canons à neige pouvait relever du principe de précaution, il a estimé qu'il existait une incertitude scientifique quant à l'innocuité de ces procédés sur les milieux naturels, puisque même si des études tendent à montrer l'absence d'une telle incidence, des recherches continuent à être poursuivies sur cette question, les effets environnementaux pouvant n'apparaître qu'à très long terme. Il a jugé que cet exemple montrait la nécessaire graduation de toute démarche de précaution, une interrogation pouvant naître sur les effets environnementaux induits par certaines activités à très long terme, ce qui conduirait à interdire ces activités sur une période de près d'un siècle alors qu'elles n'ont pas d'impact majeur sur l'environnement.

Il a également souhaité que l'application du principe de précaution soit guidée par la comparaison des avantages que présente la démarche de précaution par rapport aux coûts qui résulteraient de l'absence d'une telle démarche, une telle évaluation constituant selon lui un principe fondamental du droit de l'environnement. Il a également jugé nécessaire de prévoir que l'Etat doit inciter les acteurs à participer à l'amélioration de l'environnement.

En conclusion, M. Hervé Benoit a fait les deux observations suivantes :

– la notion de développement durable devrait être amendée afin qu'il soit fait référence à un développement durable « et équitable », permettant de reconnaître l'importance des pratiques locales et un droit à l'auto développement ;

– l'adossement de la Charte à la Constitution ne semble pas nécessaire pour renforcer les grands principes du droit de l'environnement. Ainsi, le principe de responsabilité édicté à l'article 1382 du code civil n'a pas eu besoin d'être constitutionnalisé pour être considéré comme un principe fondateur de notre système juridique.

AUDITION DE M. GUY VASSEUR,
PRESIDENT DE LA COMMISSION ENVIRONNEMENT DE L'ASSEMBLEE PERMANENTE DES
CHAMBRES D'AGRICULTURE (APCA)

ET DE M. GUILLAUME BAUGIN,
CHARGE DES RELATIONS DE L'APCA AVEC LE PARLEMENT

M. Guy Vasseur a tout d'abord souligné que l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) était favorable au principe d'une Charte de l'environnement, bien qu'elle aurait préféré que soit élaborée une « Charte du développement durable », qui aurait permis de traiter de l'ensemble des problématiques économiques, environnementales et sociales. Notant que l'objet de la Charte de l'environnement était beaucoup plus circonscrit, il a toutefois estimé que celle-ci avait également un caractère très général en raison de la rédaction retenue. D'une manière générale, il a fait part de la crainte des acteurs économiques que cette nouvelle norme constitutionnelle n'aboutisse à des distorsions de concurrence par rapport à nos partenaires européens ayant mis en œuvre une législation environnementale moins contraignante et a insisté sur la nécessité d'inscrire dans la Constitution une approche à la fois environnementale, économique et sociale.

Notant avec satisfaction que la Charte de l'environnement assortissait les nouveaux droits octroyés aux citoyens de nouveaux devoirs, il a toutefois craint qu'elle ne donne lieu à de graves dérives juridiques et contentieuses, notamment en l'absence de précision supplémentaire concernant le principe de précaution. Il a ainsi jugé qu'on pouvait s'attendre à ce que le Conseil constitutionnel et au-delà, les juridictions administratives et judiciaires, soient constamment saisis, en l'absence de véritables garde-fous dans le texte proposé.

Le rapporteur pour avis ayant demandé quels étaient les articles de la Charte qui, selon l'APCA, étaient susceptibles de donner lieu à contentieux en étant directement invocables par les justiciables, **M. Guy Vasseur** a estimé que l'article 5 du projet de Charte, relatif au principe de précaution, donnerait probablement lieu à de nombreux recours. Il a également craint que cet article ne conduise à bloquer toute activité de recherche, citant à titre d'exemple les recherches concernant les organismes génétiquement modifiés (OGM).

Après que **le rapporteur pour avis** eut signalé que l'article 5 du projet de Charte n'empêchait pas, selon certains juristes, que soient pratiqués des essais d'OGM en pleins champs, **M. Guy Vasseur** a toutefois estimé que la rédaction prévue pour le principe de précaution était porteuse d'insécurité juridique, son caractère imprécis pouvant donner lieu à des interprétations divergentes. Il a jugé qu'en l'état, le texte proposé était relativement flou et, pouvant être qualifié de « fourre-tout », contribuerait à alimenter les craintes existant déjà à l'égard des OGM ou de la recherche au sein de l'opinion publique. Il a ainsi estimé que la gravité requise s'agissant des dommages affectant l'environnement pour appliquer le principe de précaution était un critère extrêmement difficile à établir et à définir, contrairement au caractère irréversible du dommage.

Le rapporteur pour avis a alors signalé que pour appliquer le principe de précaution, les dommages à l'environnement devraient être à la fois graves et irréversibles, formulation qu'il a pour sa part jugée limitative, et dont il a douté qu'elle pourrait s'appliquer à beaucoup de cas dans le passé. **M. Guy Vasseur** a reconnu la validité de cette analyse, mais a également souligné qu'il y a quarante ans de cela, les mentalités étaient fort différentes de celles d'aujourd'hui, qui sont marquées par une forte judiciarisation et une sensibilité croissante de l'opinion publique aux problématiques environnementales. Il a donc craint qu'au vu de cette évolution, la Charte de l'environnement ne constitue un moyen pratique pour les citoyens, associations ou entreprises d'attaquer une activité économique qu'ils contestent, et qu'ainsi le débat juridique soit permanent et marqué par une multiplication des contentieux, par exemple dans le domaine de l'utilisation des produits phytosanitaires, qui constituent pourtant une avancée indéniable pour réduire la pénibilité du travail des agriculteurs et améliorer la santé des plantes. Soulignant que par le passé, de nombreuses innovations avaient vu le jour sans que soient envisagés leurs impacts potentiels sur l'environnement (par exemple, l'automobile et les émissions de gaz à effet de serre), il a constaté que le mode de

développement actuel emportait des conséquences forcément négatives pour l'environnement et a craint que demain, toute nouvelle avancée ne soit bloquée au vu des expériences passées.

Le rapporteur pour avis, soulignant qu'il comprenait les craintes ainsi émises, a néanmoins noté que la plupart de ses interlocuteurs semblaient trouver difficile de donner un exemple d'innovation passée qui aurait été rendue impossible si la Charte de l'environnement avait existé à l'époque. Par ailleurs, il a jugé inévitable que l'application de la Charte donne lieu à de nouveaux contentieux, comme c'est d'ailleurs le cas pour la plupart des législations. Il a donc estimé que la véritable question consistait plutôt à savoir quelle serait l'issue réservée à ce contentieux.

M. Guy Vasseur, partageant cette interrogation, a jugé pour sa part que la Charte de l'environnement ne devrait pas conduire à handicaper trop lourdement l'économie et la recherche françaises, soulignant ainsi que les incertitudes existant en matière d'impact des OGM sur l'environnement ne devaient pas aboutir à stopper toute recherche dans ce domaine.

M. Guillaume Baugin ayant estimé que le principe de précaution aurait pu conduire à ce que soit abandonnée toute recherche en matière d'hormones de croissance en raison de leurs impacts sur la santé, **le rapporteur pour avis** a jugé qu'au contraire, l'article 5 et l'article 9 du projet de Charte supposaient que soit mis en œuvre un effort de recherche en amont. Il a ajouté que le champ d'application de la Charte ne couvrait pas, selon lui, le domaine de la santé humaine.

M. Guy Vasseur, indiquant que les inquiétudes du monde agricole étaient loin d'être levées quant à la contrainte que pourrait constituer la Charte pour les activités économiques, en raison des risques d'interprétations juridiques divergentes, a enfin regretté que la Charte de l'environnement ne contienne aucune disposition privilégiant l'incitation sur la contrainte, contrairement à notre législation environnementale.

AUDITION DE M. BERNARD DE GOUTTES,
DIRECTEUR JURIDIQUE D'AREVA,

M. PHILIPPE Garderet,
DIRECTEUR DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION D'AREVA,

MME CHRISTINE Gallot,
DIRECTEUR DES RELATIONS INSTITUTIONNELLES D'AREVA,

M. JEREMIE Forest
CHARGE DES RELATIONS D'AREVA AVEC LE PARLEMENT

M. Bernard de Gouttes, précisant qu'il s'exprimait en tant que juriste, a souligné que le groupe AREVA avait développé, dans le domaine du nucléaire, une obligation de moyens et de résultats afin de prévenir tout risque et était convaincu, en raison de cette expérience, de la nécessité que soient établies des règles précautionneuses. Il a ajouté que le groupe était donc très favorable au principe d'une promotion du développement durable.

Il a toutefois fait part de ses réserves quant à l'article 5 de la Charte, qui introduit en droit la notion singulière de réalisation d'un dommage qui, incertain en l'état des connaissances scientifiques et pouvant affecter de manière grave et irréversible l'environnement, devrait conduire les autorités publiques à prendre des mesures appropriées. Il a jugé que si une telle notion était transcrite dans nos règles de vie quotidienne, elle s'opposerait à ce que nous ayons des enfants. En outre, a-t-il estimé, la notion d'incertitude en l'état des connaissances scientifiques est un concept contraire à l'Etat de droit et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui exigent que les concepts juridiques aient un contenu précis. Il a signalé que le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs décidé de ne pas sanctionner des dispositions car leur caractère imprécis n'était pas latent, ce qui *a contrario* démontre que des dispositions imprécises peuvent être considérées comme attentatoires aux droits individuels et notamment à la liberté d'entreprendre.

Il a donc alerté sur le risque d'une jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui conduirait à « neutraliser » les dispositions de la Charte en cas de contentieux et a proposé de pallier l'imprécision de la rédaction retenue en introduisant la notion de présomption de dommage.

Le rapporteur pour avis a signalé que l'exposé des motifs de l'article 5 permettait de lever toute ambiguïté en précisant bien que cet article permettait de définir le principe de précaution, à opposer à une démarche de prévention. Il a d'ailleurs souligné la grande confusion opérée entre ces deux notions aujourd'hui et les problèmes posés par la définition du principe de précaution par le code de l'environnement. Il a jugé qu'à cet égard, la Charte constituait une avancée, en distinguant bien la prévention, qui s'impose en cas de risque avéré, de la précaution, qui ne doit être appliquée qu'en cas d'incertitude scientifique. Il a par ailleurs jugé préférable de s'en remettre sur cette question au travail du Parlement plutôt qu'à une jurisprudence mal encadrée.

M. Bernard de Gouttes, déclarant partager la distinction opérée entre prévention et précaution, a estimé que les juges administratif et judiciaire seraient placés dans une situation délicate, s'étonnant en outre de l'inversion du dispositif proposé, puisqu'il est prévu tout d'abord que les autorités publiques doivent prendre des mesures, puis que des procédures d'évaluation des risques doivent être mises en œuvre. Or, a-t-il estimé, il est préférable de préciser en premier lieu qu'une évaluation des risques doit être menée, afin que soit établie une cause juridique permettant d'apprécier la pertinence des mesures prises par précaution.

Le rapporteur pour avis a fait remarquer que dans la rédaction de l'article 5, les mesures de précaution n'avaient pas à être prises avant que soit évalué le risque, ces deux procédures devant être concomitantes ; il a ainsi cité l'exemple des organismes génétiquement modifiés (OGM), qui donnent lieu à un moratoire et en même temps à des essais de cultures. Il a par ailleurs signalé que

l'article 5 était complété par l'article 9 qui énonce le principe général de la nécessité d'une recherche environnementale et permet de promouvoir la notion d'anticipation.

M. Bernard de Gouttes a pour sa part plaidé en faveur de l'établissement de séquences chronologiques dans l'article 5, toute démarche de précaution devant selon lui débiter par une évaluation des risques afin d'en apprécier le caractère incertain. Il a estimé ce point extrêmement important pour les juges qui ne disposeront pas forcément des moyens d'apprécier le caractère pertinent des mesures adoptées et a considéré qu'en l'absence d'une telle évaluation, les juges seraient confrontés à une très grande difficulté, qui consiste à apprécier le pouvoir discrétionnaire de l'Etat, aujourd'hui très encadré. Il a donc proposé que l'article 5 soit modifié pour prévoir que les autorités publiques devront veiller à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques encourus, « puis » prendre des mesures appropriées.

Le rapporteur pour avis a fait remarquer que l'article 5 permettait à toute personne de concourir à l'évaluation du risque et avait pour but d'éviter que sous diverses pressions, les autorités publiques n'utilisent le principe de précaution de façon abusive, pour éviter le blocage de toute initiative et toute recherche.

M. Bernard de Gouttes ayant fait part de sa crainte que la formulation du dispositif ne donne lieu à des jurisprudences divergentes qui ne seraient unifiées qu'au terme d'une période relativement longue, le **rapporteur pour avis** a indiqué que les débats parlementaires permettraient de préciser clairement l'intention du constituant afin de guider les juridictions. Il a ensuite demandé quelle était l'appréciation portée par AREVA sur l'obligation faite aux autorités publiques de prendre des mesures destinées à « éviter » la réalisation du dommage.

M. Philippe Garderet a insisté sur la nécessité de distinguer deux sortes d'incertitude : celle pesant sur un phénomène déterministe, mais qu'on ne connaît pas, et celle pesant sur un phénomène probabiliste. Or, a-t-il indiqué, en situation probabiliste, il est impossible « d'éviter » un phénomène et tout glissement du principe de précaution vers le risque zéro ne peut être accepté car en cas de doute scientifique sur des phénomènes physiques qui sont par essence probabilistes, la réponse qui y sera apportée ne pourra pas être déterministe. Il a jugé que si le principe de précaution était effectivement nécessaire et si un débat scientifique pouvait exister sur certains points, il convenait néanmoins de bien distinguer le manque de connaissances de la description d'un phénomène ne pouvant exclure du champ des possibles une configuration du système permettant d'échapper au dommage. Il a ainsi cité les analyses de fiabilité de systèmes complexes, ou encore les études épidémiologiques se penchant sur les effets sanitaires d'expositions à de faibles doses, qui ont à étudier des phénomènes de nature statistique. Il a donc jugé le terme « éviter » inadéquat, mais a également estimé que les formules « limiter » ou « réduire à un niveau acceptable » posaient problème, l'une étant trop faible, l'autre posant le problème de la définition de l'acceptabilité du risque. Il a ajouté que l'objectif devait en réalité consister à réduire, autant que possible, la probabilité résiduelle d'occurrence du risque.

Le rapporteur pour avis a fait remarquer que les mesures devaient tendre à éviter le dommage en l'état des connaissances scientifiques du moment et que leur pertinence devait être évaluée en fonction de celles-ci et non en fonction de connaissances acquises *a posteriori*.

M. Bernard de Gouttes a alors suggéré que les mesures prises par les autorités publiques visent à « éviter la réalisation du dommage identifié » afin de préciser que l'on vise l'appréciation contemporaine du risque, ce qui serait un gage de sécurité tant pour les autorités publiques que pour les industriels concernés.

M. Philippe Garderet a estimé qu'il convenait, en tout état de cause, de retenir une rédaction compatible avec des situations probabilistes, faute de quoi on appliquerait à tort un objectif de risque zéro ; il convient en revanche de chercher à repousser, autant que possible, les limites auxquelles des accidents peuvent survenir, notion qui a bien été comprise pour la prévention mais reste absente du principe de précaution tel qu'il figure dans la Charte.

Le rapporteur pour avis a alors précisé que la portée de l'article 5 était cantonnée au risque environnemental et ne concernait donc pas la santé humaine : **M. Philippe Garderet** a indiqué que la santé de ses travailleurs était, quoi qu'il en soit, incluse dans les doctrines de prévention élaborées par AREVA.

Il a par ailleurs jugé nécessaire de définir précisément ce qu'est un dommage grave et irréversible, citant l'exemple des faibles doses de radiation pour lesquelles existe une incertitude sur la gravité du dommage qui serait causé à l'état de santé de la population générale.

Enfin, il a fait part de sa profonde satisfaction de la consécration de la recherche par l'article 9.

AUDITON DE M. CLAUDE BIRRAUX,
DEPUTE, PRESIDENT DE L'OFFICE PARLEMENTAIRE
D'EVALUATION DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES

M. Martial Saddier, rapporteur pour avis, a indiqué que la plupart des interrogations et des craintes des acteurs économiques semblaient porter sur l'article 5 du projet de Charte de l'environnement, relatif au principe de précaution, les inquiétudes portant notamment sur le frein que celui-ci pourrait constituer pour la recherche ou certaines activités économiques. Il a demandé si, selon M. Claude Birraux, ce principe aurait pu s'opposer à la mise en place d'une filière nucléaire au début des années 1970.

M. Claude Birraux a estimé que le problème principal résidait dans la volonté de soumettre à un cadre rigide des domaines d'activité qui sont fortement évolutifs au gré des connaissances scientifiques. Il a regretté à cet égard la démarche française, qu'il a jugée trop statique, par comparaison à la démarche britannique qui est davantage prospective. Il a à cet égard estimé que la transposition de la directive Euratom 96/29 du 13 mai 1996 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers des rayonnements ionisants était éclairante : cette directive fixe à 100 millisieverts la dose d'irradiation à ne pas dépasser pour les travailleurs sur une période de 5 ans. Cette norme a été transposée telle quelle par la Grande-Bretagne ; la France a, pour sa part, transposé cette norme en fixant à 20 millisieverts la dose annuelle d'irradiation à ne pas dépasser. L'approche britannique semble pourtant préférable, car elle permet de tenir compte des apports de la recherche. Prenant un exemple plus récent, à savoir la suspension de la commercialisation de l'insecticide Régent, il a souligné la difficulté d'appréhender toutes les conséquences sur l'environnement de certaines activités et de traduire cette incertitude dans la Constitution.

Le rapporteur pour avis a estimé que la décision de M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales pouvait être perçue comme une application avant la lettre de la Charte de l'environnement, sa décision de suspendre la commercialisation du Régent ayant été motivée par les incertitudes scientifiques entourant les effets de cet insecticide sur les abeilles, dont la mortalité peut être considérée comme un dommage grave et irréversible pour l'environnement. Rappelant que la Charte de l'environnement n'avait pas vocation à s'appliquer au domaine de la santé humaine, il a évoqué deux craintes exprimées par les milieux économiques : d'une part, les effets de la Charte en termes de contentieux et d'autre part, un éventuel blocage des initiatives des entreprises et de la recherche. Il a souhaité savoir si ces deux craintes semblaient fondées dans le domaine du nucléaire, évoquant le choix de l'EPR et la question des déchets radioactifs. Il a également souhaité savoir si une incertitude scientifique persistait quant à l'impact des émissions de gaz à effet de serre sur le changement climatique.

M. Claude Birraux a estimé que si le Gouvernement choisissait de mettre en œuvre un nouveau type de réacteur, tel que l'EPR (*European pressurised reactor*), les tribunaux seraient certainement saisis de cette décision. Jugeant que celle-ci ne tomberait pas sous le coup du principe de précaution, notamment si les dispositifs de sécurité étaient adéquats, il a néanmoins craint que telle ne soit pas l'appréciation de certains juges en cas de contentieux. S'agissant des déchets radioactifs, il a indiqué qu'il était scientifiquement établi que les éléments radioactifs ne pourraient contaminer l'environnement, sur une période relativement longue, s'ils étaient stockés dans des sous-sols argileux. Mais, là encore, il a craint que les juges portent des appréciations divergentes sur cette question complexe qui nécessite des connaissances qu'ils n'ont pas forcément.

Evoquant ensuite la question des effets du nucléaire à de faibles doses, il a également jugé que le principe de précaution ne pourrait être invoqué, la réglementation actuelle reposant sur l'hypothèse que ces effets sont linéaires sans seuil, c'est-à-dire dès la première dose, ce qui permet de lever toute incertitude et constitue en soi une application du principe de précaution.

Enfin, s'agissant de l'impact des gaz à effet de serre sur le changement climatique, il a jugé qu'un consensus existait désormais sur cette question au sein de la communauté scientifique, et que l'on n'était donc plus en situation d'incertitude.

Le rapporteur pour avis a alors signalé que la question que devrait se poser le juge s'agissant de l'application du principe de précaution concernerait moins l'analyse scientifique elle-même que l'état des connaissances scientifiques et le consensus existant au sein de la communauté scientifique concernant certains risques de dommages. Il a estimé que le principe de précaution trouverait donc à s'appliquer dans certains cas précis et limités, par exemple lorsque l'on perd la trace des produits de dégradation de produits phytosanitaires dans l'environnement.

Puis, il a signalé que le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur la Charte de l'environnement concluait que le doute devait pouvoir être admis.

Sur ce point, **M. Claude Birraux** a indiqué que cette affirmation conduisait à établir la nécessité de poursuivre la recherche afin d'améliorer les connaissances scientifiques. Il a par ailleurs estimé que s'il pouvait être envisagé d'assister les autorités publiques d'un comité d'experts, un tel comité ne saurait qu'avoir un rôle consultatif et ne devrait en aucune manière avoir un pouvoir de décision, celui-ci ne pouvant et ne devant pas être délégué par les responsables politiques. Il a étayé son propos en citant l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) qui n'émet que des recommandations.

Le rapporteur pour avis s'étant enquis de la possibilité d'appliquer le principe de précaution en matière d'organismes génétiquement modifiés (OGM), **M. Claude Birraux** a estimé que ceux-ci pouvaient effectivement entrer dans son champ d'application, en raison des fortes incertitudes scientifiques existant quant à leur impact sur l'environnement ; il a donc jugé indispensable de poursuivre la recherche dans ce domaine pour lever ces incertitudes.

Il a par ailleurs souhaité que la Charte de l'environnement ne conduise pas à pénaliser les initiatives françaises dans un contexte de concurrence intense, les entreprises françaises ne devant pas être seules soumises à des contraintes environnementales. Il a donc jugé indispensable que la Charte de l'environnement ne se retourne pas contre la France en réduisant la compétitivité de ses entreprises et de sa recherche.

Le rapporteur pour avis a rejoint cette analyse, estimant que la Charte de l'environnement, véritable innovation, devrait à terme avoir une envergure européenne.

AUDITION DE M. MARC LEGER,
DIRECTEUR, CONSEILLER JURIDIQUE AUPRES DE L'ADMINISTRATEUR GENERAL
DU COMMISSARIAT A L'ENERGIE ATOMIQUE (CEA)

ET MME FLORENCE TOUITOU,
ASSISTANTE A LA DIRECTION JURIDIQUE ET DU CONTENTIEUX,
SERVICE DES AFFAIRES JURIDIQUES DU CEA

M. Marc Léger s'est tout d'abord étonné de la démarche juridique consistant à faire figurer dans le corps de la Charte de l'environnement des notions, telles que l'environnement, le principe de précaution ou le développement durable, sans que celles-ci n'y soient définies. Il a jugé ce choix d'autant plus gênant que ces notions sont par ailleurs déjà définies au sein du code de l'environnement et s'est interrogé sur l'articulation des dispositions de ce dernier (notamment ses articles L. 110-1 et L. 110-2) avec celles de la Charte.

Le rapporteur pour avis a fait remarquer que la Charte étant un texte de portée constitutionnelle, elle énonce de grands principes directeurs et n'a pas vocation à être aussi détaillée que des normes législatives ou réglementaires. Il a par ailleurs souligné que son article 5 permettrait de mieux encadrer le principe de précaution et la jurisprudence à laquelle il donne lieu.

M. Marc Léger s'est pour sa part étonné que l'article 5 fasse directement référence au principe de précaution, sans le définir, contrairement à l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

Le rapporteur pour avis a fait observer que la formule retenue dans la Charte, qui présente le principe de précaution comme une démarche à suivre, était similaire à celle adoptée à l'article L. 110-1 précité. Il a en outre souligné l'avancée consistant à bien distinguer la précaution de la prévention. S'agissant de la notion de développement durable, il a souligné qu'il s'agissait d'une démarche équilibrée, comme en témoigne l'article 6 de la Charte qui n'établit pas de hiérarchie entre les exigences environnementales et le développement économique et social.

M. Marc Léger s'étant interrogé sur la portée de l'article 1^{er} de la Charte, **le rapporteur pour avis** a indiqué que celui-ci était dépourvu de portée directe et énonçait un objectif de valeur constitutionnelle, comparable au droit à la santé énoncé par le préambule de la Constitution de 1946. Il a ajouté que les travaux parlementaires préciseraient ce point de manière explicite.

M. Marc Léger a ensuite abordé les considérants de la Charte, pour noter que l'environnement y était présenté comme le patrimoine commun des êtres humains et non comme le patrimoine commun de la Nation, formule qui avait été retenue à l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Il s'est déclaré réservé sur la rédaction de l'avant-dernier considérant, les intérêts fondamentaux de la Nation n'ayant pas à être « recherchés » ; il lui a semblé préférable de disposer que la préservation de l'environnement doit être considérée comme figurant parmi les autres intérêts fondamentaux de la Nation.

S'agissant du dernier considérant, il a noté qu'il était fait référence aux « besoins du présent » alors que l'article L. 110-1 du code de l'environnement mentionne les « générations présentes », formule qu'il a jugée préférable, et s'est demandé selon quelles modalités étaient mis sur le même plan les « générations futures » et les « autres peuples ». Il s'est enfin étonné que la rédaction retenue soit inversée par rapport à celle de l'article L. 110-1 précité, s'agissant des moyens permettant d'assurer un développement durable.

Abordant l'article 1^{er} de la Charte, il s'est déclaré réservé quant à l'utilisation de la notion d'environnement « équilibré », l'équilibre étant un état instable entre des forces divergentes. Il a estimé souhaitable de compléter cette rédaction, afin de préciser que chacun a droit à un environnement favorable à sa santé et « préservant la diversité et les équilibres biologiques », afin d'explicitier la notion d'équilibre.

Sur ce point, **le rapporteur pour avis** a fait remarquer que la notion d'environnement sain et équilibré figurait dans un grand nombre de Constitutions étrangères.

M. Marc Léger, abordant l'article 2 et l'article 8 de la Charte, a noté que ceux-ci faisaient référence à la notion de « devoir », qu'il a jugée morale et non juridique, le terme juridique adéquat étant celui d'obligation. Il a en outre signalé que l'article 1^{er} du projet de loi constitutionnelle, faisant référence aux « droits et devoirs » définis dans la Charte, pouvait laisser penser que seuls sont visés les devoirs mentionnés aux articles 2 et 8.

Il a par ailleurs jugée ambiguë la notion d'amélioration de l'environnement, qui avalise la promotion de l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés. Il a signalé que cette notion constituait une innovation, le code de l'environnement se contentant de mentionner la « mise en valeur » de l'environnement. Il a suggéré que la Charte fasse plutôt référence à la restauration de l'environnement, formule qu'il a jugée moins équivoque.

S'agissant de l'article 5, il s'est étonné que soit visée la réalisation d'un dommage ; en effet, a-t-il souligné, il est d'usage de faire plutôt référence à la réalisation d'un risque et à la survenance d'un dommage. Il a en outre jugé qu'il serait préférable de mentionner les procédures d'évaluation des risques encourus avant la prise de mesures provisoires et proportionnées.

Le rapporteur pour avis a fait remarquer que la Charte n'établissait pas de chronologie et que ces deux types de mesures devaient être prises de manière concomitante, la recherche devant éclairer les autorités publiques sur le risque encouru.

M. Marc Léger a alors proposé que l'article 5 soit rédigé comme suit : « Lorsque la survenance d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques encourus ainsi qu'à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées pour éviter la réalisation de ces risques ». Il a indiqué qu'il avait initialement été réservé quant à l'emploi du verbe « éviter » mais avait estimé qu'il aurait été absurde, dans le domaine de la précaution, de chercher simplement à limiter les effets du risque encouru.

Le rapporteur pour avis a ajouté qu'une telle restriction serait d'autant moins opportune que les critères requis pour que soit appliqué le principe de précaution sont très restrictifs.

M. Marc Léger s'est ensuite étonné que l'article 5 ne mentionne que l'incertitude des connaissances scientifiques, alors que l'article L. 110-1 du code de l'environnement vise également l'incertitude en l'état des connaissances techniques.

Le rapporteur pour avis a jugé que dès lors qu'entrent en jeu les connaissances techniques, c'est une démarche de prévention et non de précaution qui s'impose.

M. Marc Léger n'a pas partagé cette analyse et a souligné que dans le domaine de la gestion des déchets nucléaires, ce ne sont pas seulement les connaissances scientifiques qui entrent en ligne de compte. Ainsi, a-t-il noté, la question des connaissances techniques est essentielle si l'on souhaite adopter un mode d'enfouissement réversible, afin que les générations futures aient accès aux déchets.

Le rapporteur pour avis a fait remarquer que lors d'auditions d'acteurs du secteur nucléaire, il avait pu constater que ceux-ci considéraient que leur activité relevait principalement de la prévention, la précaution n'ayant à être appliquée que dans le domaine de la radioprotection.

M. Marc Léger a ensuite noté que l'article 5 visait les « autorités publiques » et a jugé que cette notion devait viser exclusivement l'Etat et les collectivités locales mais pas les établissements publics. En effet, a-t-il souligné, les établissements publics sont divers et certains d'entre eux mènent des activités similaires à celles de sociétés commerciales dans des secteurs concurrentiels. Il a par

ailleurs plaidé pour que les modalités d'intervention de l'Etat et des collectivités locales soient précisées par la loi.

S'agissant de l'article 6, il a jugé étrange d'assigner aux politiques publiques le devoir de promouvoir « un » développement durable et a estimé préférable de modifier la rédaction afin de disposer qu'elles doivent « intégrer le développement durable ».

Evoquant les articles 8 et 9, il a fait remarquer que l'éducation, la recherche et l'innovation n'étaient pas des sujets de droit mais des notions abstraites et a estimé préférable de viser les « actions menées dans le domaine de la recherche et de l'innovation », ainsi que de disposer que « les autorités publiques veillent à ce que les programmes en matière d'éducation et de formation contribuent à l'exercice des droits et devoirs définis par la Charte ».

AUDITION DE M. PASCAL LABET,
DIRECTEUR DU SERVICE ECONOMIQUE DE LA CONFEDERATION GENERALE
DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (CGPME)

ET DE M. DOMINIQUE BROGGIO,
ASSISTANT DU PRESIDENT DE L'UNION NATIONALE
DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

M. Pascal Labet a en préalable signalé que M. Jean-François Roubaud, président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), avait adressé à l'ensemble des parlementaires un document détaillant l'analyse de la Confédération sur le principe de précaution.

Il a ensuite indiqué que si la CGPME était favorable à un débat sur les préoccupations environnementales, elle était néanmoins inquiète du choix de constitutionnaliser le principe de précaution, qu'elle estime risqué. Il a en outre souligné que l'environnement était devenu une préoccupation importante de la CGPME, du fait de la conjonction de plusieurs facteurs :

- la judiciarisation de notre économie qui conduit à une multiplication des contentieux portant sur la qualité de l'environnement et le rejet de déchets ;
- les normes environnementales qui ont conduit les entreprises à intégrer l'environnement dans leurs activités ;
- une évolution des mentalités, les chefs d'entreprises, comme tout citoyen, se sentant concernés par les problématiques environnementales.

Mais, a-t-il noté, la constitutionnalisation du principe de précaution pose problème car la définition de ce dernier est loin d'être « stabilisée » et l'inscrire dans la norme suprême rendra d'autant plus difficile sa révision ultérieure, si celle-ci se révèle nécessaire. Il a donc jugé qu'il serait plus sage de faire évoluer ce principe jusqu'à ce que sa définition se stabilise au niveau législatif, et ensuite seulement de le constitutionnaliser.

Le rapporteur pour avis ayant souligné que la Charte de l'environnement avait le mérite de définir ce principe de manière plus précise qu'aujourd'hui, sans s'en remettre à la jurisprudence, **M. Pascal Labet** a noté que l'on n'avait peut-être pas assez attendu que la jurisprudence s'unifie sur cette question.

Le rapporteur pour avis a alors indiqué que la Charte de l'environnement permettait de bien définir la précaution par rapport à la prévention, levant ainsi toute ambiguïté et a souligné que la définition du principe de précaution, particulièrement stricte, permettrait de bien encadrer le recours à ce principe. Il a estimé qu'ainsi, le souhait d'une stabilisation du principe était satisfait.

M. Pascal Labet a craint pour sa part que cette décision n'ait été prématurée et que la constitutionnalisation du principe de précaution n'ait pour conséquences l'autocensure et l'abstention. Soulignant la mise en cause croissante de la responsabilité des chefs d'entreprise sur le plan pénal, civil ou environnemental, il s'est inquiété que cette évolution ne soit conjuguée à un risque de blocage de l'activité économique, de l'innovation et de la recherche et a indiqué que cette crainte émanait de « la base » et des branches professionnelles susceptibles d'être concernées.

Le rapporteur pour avis, soulignant qu'il partageait la préoccupation de garantir un environnement favorable à l'activité économique, a rappelé que la Charte émanait de la volonté consensuelle de poser les bases d'un droit à l'environnement. Rappelant la judiciarisation croissante de l'économie, il a souligné la volonté du constituant d'assurer ce droit à l'environnement dans des conditions acceptables par tous et bien encadrées, afin d'éviter la multiplication des contentieux. Il a également insisté sur la volonté de bien encadrer la définition du principe de précaution, afin que celui-ci ne soit pas appliqué de manière abusive, notamment dans des situations relevant de la prévention, comme les risques naturels ou le nucléaire.

M. Dominique Broggio, convenant du caractère plus précis de la définition du principe, a noté que si celui-ci devait être mis en œuvre par les seules autorités publiques, ce seraient les entreprises qui en supporteraient le coût *in fine*. Il a notamment craint que des produits dont la conception aurait nécessité de longues années de recherche et développement ne puissent être diffusés en application de ce principe.

Le rapporteur pour avis a estimé que sur ce point, la Charte ne conduirait pas à bouleverser la situation actuelle, soulignant que le principe de précaution était déjà largement mis en œuvre dans le cadre de procédures d'autorisation de mise sur le marché et a ainsi cité le rôle de la commission des toxiques dans le domaine des produits phytosanitaires. Il a par ailleurs signalé que la Charte permettait de bien préciser la définition d'un principe qui aujourd'hui, au plan communautaire, est utilisé sans encadrement par les juges.

M. Pascal Labet a alors craint que la rédaction retenue pour l'article 5 de la Charte ne conduise à chercher à atteindre un hypothétique risque zéro, qui ferait du principe de précaution un principe d'abstention totale.

Le rapporteur pour avis a indiqué que tel n'était pas le cas, les autorités publiques devant chercher à « éviter » la réalisation du dommage en fonction des connaissances scientifiques du moment, dans un contexte d'incertitude. Il a ajouté que l'article 5 posait une obligation de recherche sur le risque encouru ; ainsi, a-t-il fait observer, cet article s'oppose à ce que des opposants aux organismes génétiquement modifiés détruisent les expérimentations menées en application du principe de précaution.

M. Pascal Labet s'est alors interrogé sur la notion de mesures « provisoires et proportionnées », et notamment sur la durée qu'auraient ces mesures. Notant que des entreprises étaient susceptibles de disparaître suite à celles-ci, ce qui serait catastrophique pour certains bassins d'emploi, il a craint que l'application du principe de précaution ne mette en cause la pérennité des petites et moyennes entreprises.

Le rapporteur pour avis, signalant que le caractère provisoire des mesures était requis par l'article 5, a estimé qu'il n'était pas possible de fixer une durée maximale des mesures de précaution requises dans cet article, cette durée devant varier selon les risques traités. Il a en revanche insisté sur la volonté du constituant d'éviter tout recours abusif au principe de précaution et a indiqué que les travaux parlementaires iraient dans ce sens.

M. Dominique Broggio s'étant demandé si l'article 9 de la Charte imposait aux entreprises de mener de la recherche environnementale, **le rapporteur pour avis** a indiqué que tel n'était pas le cas, cet article ne pouvant être interprété comme confinant la recherche aux seuls programmes environnementaux.

AUDITION DE M. ALAIN CHOSSON,
SECRETARE GENERAL ADJOINT CHARGE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE A LA CONFEDERATION
DE LA CONSOMMATION, DU LOGEMENT ET DU CADRE DE VIE (CLCV)

M. Alain Chosson a indiqué que la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie (CLCV) se réjouissait de l'aboutissement que constituait la Charte de l'environnement, qui permettra de consacrer dans la Constitution le troisième pilier du développement durable.

Il a en effet jugé indispensable d'asseoir solidement le droit de l'environnement en affirmant un droit à l'environnement et s'est à cet égard réjoui que les principes d'action préventive, pollueur-payeur, de précaution et de participation soient désormais intégrés dans la Constitution et pas seulement dans le code de l'environnement.

Notant que la situation actuelle se caractérisait par un empilement des normes environnementales, parfois mal appliquées, il a toutefois jugé indispensable de procéder à une véritable « explication » de la Charte de l'environnement par des textes d'application, certaines de ses dispositions, notamment concernant le principe de précaution, faisant l'objet de débats parfois conflictuels.

Rappelant l'attachement de la CLCV au principe de précaution, il a estimé indispensable que le principe d'action préventive permette de mettre en jeu la responsabilité de tous les acteurs concernés et ne se limite pas à de simples mécanismes assurantiels, citant à titre d'exemple les sites industriels dits « orphelins ». Il s'est notamment déclaré particulièrement choqué par l'attitude de certains industriels qui estiment que leur responsabilité ne doit pas être engagée si un risque potentiel devient avéré à terme. Soulignant que la CLCV ne pouvait être qualifiée d'association procédurière, il a néanmoins jugé important que l'article 5 du projet de Charte soit d'application directe, ce qui permettra d'engager plus facilement des recours et aura pour conséquence d'inciter les magistrats à porter une plus grande attention à ce principe qui sera désormais de portée constitutionnelle.

M. Alain Chosson a par ailleurs regretté que le principe d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques n'apparaisse pas de manière explicite dans le projet de Charte, alors qu'il existe en droit communautaire.

S'agissant du principe de participation, il a également regretté que celui-ci prenne davantage la forme d'un droit à l'information, plus restrictif. **Le rapporteur pour avis** a pour sa part considéré que l'article 7 du projet de Charte allait très loin en prévoyant la participation de toute personne à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, les termes choisis lui paraissant très forts et offrir des garanties importantes aux associations de consommateurs. **M. Alain Chosson** a convenu de cette analyse, mais a estimé que la portée de cet article dépendrait largement des conditions requises pour accéder à l'information et participer à l'élaboration des décisions. Il a notamment douté que l'expertise puisse être comprise dans la notion d'information, ce qui lui a semblé pourtant fondamental. C'est pourquoi il a jugé indispensable d'établir clairement les « règles du jeu » et de préciser par des textes d'application ces dispositions de la Charte, dont il a rappelé qu'elles recueillaient un avis favorable de la CLCV.

Puis, abordant les différents articles, il a estimé que la rédaction retenue pouvait être améliorée sur les points suivants :

– à l'article 5, il a jugé que la formule « mesures provisoires » était ambiguë, et pourrait en pratique donner lieu à des mesures purement formelles de suspension de certaines activités pour une durée très limitée ;

– à l'article 6, il s'est réjoui que soit affirmée la nécessité pour les politiques publiques de promouvoir un développement durable. Pour autant, il a jugé qu'il serait préférable d'inverser les termes de la deuxième phrase de cet article, en prévoyant que les politiques publiques « concilient le développement économique et social avec la protection et la mise en valeur de l'environnement ». **Le**

rapporteur pour avis a noté que la Charte ayant vocation à être un texte « environnemental », il était cohérent de débiter par les problématiques environnementales et de les insérer dans un contexte plus large en tenant compte du développement économique et social. **M. Alain Chosson**, reconnaissant la validité de cette analyse, a toutefois souligné que sa remarque était liée à l'absence d'affirmation explicite du principe d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques ;

– à l'article 7, il a jugé qu'il aurait été opportun de mentionner le droit d'accès à la justice et le droit à réparation en matière environnementale, afin de couvrir des champs qui relèvent aujourd'hui de mécanismes assurantiels, par exemple en matière de risques industriels.

En conclusion, M. Alain Chosson a déploré la faiblesse des politiques de prévention en France, certaines politiques publiques visant à soutenir des activités dont l'impact sur l'environnement est négatif, comme l'agriculture. Il a regretté que l'écoconditionnalité des aides reste pour l'instant peu développée, tandis que le consommateur est de moins en moins prêt à payer deux fois (une fois les produits et une fois pour réparer les dommages occasionnés pour produire ces derniers) ; c'est pourquoi il a plaidé en faveur du principe d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques. Il a enfin estimé que la Charte de l'environnement, constituant un engagement commun, allait dans le bon sens.

AUDITION DE M. GERARD MEGIE,
PRESIDENT DU CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (CNRS)

Ayant indiqué en préalable qu'il s'exprimait en son nom personnel, **M. Gérard Mégie** a déclaré qu'il était très favorable à une inscription du droit à l'environnement dans la Constitution, symboliquement importante alors que les problèmes environnementaux deviennent de plus en plus prégnants et urgents. Il a estimé que cette constitutionnalisation conduirait les politiques publiques à mieux prendre en compte l'environnement, en plaçant sur le même plan, dans une logique de développement durable, la protection de celui-ci, le développement économique et le progrès social.

S'agissant du projet de loi constitutionnelle, il a estimé que certains points étaient extrêmement positifs, citant ainsi le lien établi entre l'homme et la nature, l'homme ne pouvant en effet être appréhendé seulement comme un prédateur car il fait partie intégrante de l'environnement. Il a également salué l'effort de prise en compte de la globalité des problématiques environnementales, caractérisées par un impact de l'homme sur l'environnement d'une intensité jusque là jamais atteinte dans l'histoire de la planète. Pour autant, a-t-il signalé, il est délicat d'appréhender correctement les problèmes environnementaux : il faut en effet se situer à une échelle temporelle et territoriale pertinente et le jeu des acteurs concernés est complexe et multisectoriel.

Abordant l'article 1^{er}, il a jugé important que soit opéré le lien entre environnement et santé, mais a souligné que celui-ci était très difficile à apprécier en raison des multiples facteurs à prendre en compte et de la faiblesse de certains risques. Il a d'ailleurs jugé nécessaire d'accroître notre effort de formation et de recherche dans le domaine de l'épidémiologie.

Après avoir souligné l'importance de la notion de « devoirs » introduite par la Charte, il s'est déclaré satisfait par la rédaction retenue pour le principe de prévention, qui concerne des risques avérés et est aisément mis en œuvre. S'agissant du principe de réparation, il a jugé que la difficulté consisterait à savoir où s'arrêter dans la chaîne de responsabilité pour des phénomènes mettant en jeu divers acteurs ; il a ainsi cité le cas de la pollution des eaux par les nitrates en Bretagne.

Abordant le principe de précaution, il a noté que c'était ce dernier qui faisait le plus débat. Se déclarant favorable à l'inscription de ce principe dans le bloc de constitutionnalité, il a noté que pour certains, comme l'Académie des sciences, il s'agissait d'un « principe bloquant », opinion qu'il n'a pas partagée. Il a en outre souligné que ce principe n'aurait à être appliqué que dans le seul cas de dommages à l'environnement et non en cas d'atteintes à la santé publique. Il a néanmoins estimé que ce principe pourrait entrer en contradiction avec d'autres principes de valeur constitutionnelle et a évoqué un risque de judiciarisation de ce principe par le biais de la jurisprudence.

Estimant que le principe de précaution était bien défini par la Charte, il a jugé particulièrement important que la mise en œuvre de ce dernier repose sur les seules autorités publiques et a souligné que la proportionnalité des mesures requises permettrait d'éviter que ce principe ne soit un principe de blocage. Il s'est en revanche déclaré plus réservé quant au caractère provisoire des mesures, l'emploi des termes « mesures révisables » lui semblant plus approprié.

En effet, a-t-il indiqué, l'exemple du réchauffement climatique montre qu'il est nécessaire de réviser les mesures prises pour faire face au risque au fil de l'évolution des connaissances scientifiques. **Le rapporteur pour avis** s'est étonné de cette inclusion du changement climatique dans le champ d'application du principe de précaution, ce phénomène ne donnant lieu selon lui à incertitude que pour sa rapidité et son ampleur. **M. Gérard Mégie** a estimé que le changement climatique relevait bien du principe de précaution, la relation de cause à effet entre la croissance des émissions de dioxyde de carbone et des phénomènes extrêmes comme les tempêtes ou la canicule n'étant pas avérée pour l'instant. Ainsi, a-t-il signalé, la communauté scientifique n'est pour l'instant pas en mesure d'établir que le réchauffement observé n'est pas dû à un cycle séculaire du climat. Il convient donc d'appliquer le principe de précaution, qui se traduit notamment par le Protocole de Kyoto et des normes de rejets de gaz à effet de serre. Il a fait remarquer que les mesures adoptées avaient d'ailleurs été proportionnées, puisqu'il n'a pas été envisagé par exemple de supprimer tout trafic routier, ce qui aurait porté une atteinte disproportionnée à notre développement économique.

Il a indiqué qu'une démarche de précaution avait également été privilégiée pour l'ozone, les mesures adoptées dans le cadre du Protocole de Montréal de 1987 ayant été décidées sans que le trou dans la couche d'ozone ait été scientifiquement établi. Puis, les connaissances ont évolué, les mesures ont été révisées et l'on applique aujourd'hui une démarche de prévention, les risques étant devenus avérés.

M. Gérard Mégie s'est par ailleurs déclaré réservé quant à la rédaction retenue selon laquelle les autorités publiques doivent prendre des mesures « afin d'éviter la réalisation du dommage » ; il a en effet estimé que s'il était possible de réduire le risque, sa suppression totale était impossible, citant l'exemple des tempêtes.

Le rapporteur pour avis ayant noté que les plans de prévention des risques naturels suivaient une démarche de prévention, **M. Gérard Mégie** a rejoint cette analyse, tout en soulignant que les risques naturels ne pouvaient toutefois plus être appréhendés dans une telle logique à un horizon temporel plus éloigné, puisque l'on ne sait pas, pour l'instant, si les mesures adoptées dans le cadre de ces plans sont adaptées aux risques susceptibles d'apparaître en cas de changement climatique à une échelle séculaire. Il a estimé que ceci plaidait en faveur d'une intensification de l'effort de recherche.

Il a par ailleurs estimé que le principe de précaution pouvait être appliqué dans deux autres cas. Il a en premier lieu cité les pollutions locales, qui présentent certes un risque avéré lorsqu'on les étudie à l'échelle d'une agglomération, mais ont un impact plus incertain à une échelle plus vaste comme la région. Il lui a semblé que la grippe aviaire relevait également d'une démarche de précaution mais a reconnu que ce risque ne relevait pas de l'article 5 de la Charte puisqu'il est relatif à la santé. S'agissant de l'amiante, il a noté que l'on avait attendu que les risques soient avérés pour prendre des mesures.

Il lui a par ailleurs semblé indispensable que les différents types de risques soient analysés ; ainsi, a-t-il souligné, la suppression de l'amiante ne peut être envisagée sans que l'on ait évalué les risques liés aux produits qui seraient utilisés en substitution. Il a en outre alerté sur la tentation consistant à appliquer trop rapidement une démarche de prévention alors qu'une démarche de précaution s'imposerait, tentation selon lui liée au fait que la pertinence des mesures adoptées par précaution est toujours évaluée *ex post*, lorsque les connaissances scientifiques ont progressé sur le risque ayant donné lieu à ces mesures.

S'agissant de la proportionnalité des mesures, il a jugé que plusieurs éléments devaient être pris en compte et notamment les aspects sociaux et économiques, les problèmes environnementaux ne pouvant en effet pas être traités sans internaliser les coûts.

Puis, abordant l'article 8, il a insisté sur l'importance des notions d'éducation et de formation à l'environnement et a souligné la nécessité de mieux structurer l'enseignement secondaire sur les problématiques environnementales, qui relèvent aujourd'hui de plusieurs disciplines (physique, sciences de la vie...). Il lui a également semblé indispensable de faire comprendre que la science ne permet pas de régler tous les problèmes, l'avancée dans les connaissances scientifiques ne se traduisant pas forcément par une réduction des incertitudes.

Concernant l'article 9, il a souligné la rapidité des avancées de la recherche, souhaitant que ces avancées soient retranscrites dès que possible dans les expertises, dont il a par ailleurs signalé qu'elles devaient être collégiales. Il a enfin salué l'article 10, les questions relatives à l'équité Nord / Sud étant déterminantes pour traiter des problématiques environnementales.

AUDITION DE M. JACQUES PASQUIER,
MEMBRE DU COMITE NATIONAL DE LA CONFEDERATION PAYSANNE,

ET M. PAUL BONHOMO,
CHARGE DES AFFAIRES JURIDIQUES POUR LA CONFEDERATION PAYSANNE

M. Jacques Pasquier, soulignant les interrogations croissantes sur l'effet de serre et la biodiversité, a jugé intéressante l'inscription, dans la Constitution, de la protection de l'environnement. Il lui a en effet semblé indispensable de modifier notre mode de développement afin de pérenniser la présence de l'espèce humaine dans un environnement sécurisé. Faisant état des incertitudes pesant sur l'avenir des ressources naturelles, il a rappelé que la Confédération paysanne dénonçait les excès de l'agriculture productiviste et était de ce fait convaincue de l'importance de la préservation de l'environnement pour les hommes qui y ont leur place et permettent de faire vivre l'environnement ; il a donc insisté sur le nécessaire maintien de la présence paysanne en milieu rural. S'agissant de la Charte de l'environnement, il a jugé que les débats actuels tendaient à démontrer que le souci de la préservation de l'environnement était loin d'être partagé par tout le monde, ce qu'il a déploré.

Abordant les considérants de la Charte, il s'est demandé si ceux-ci s'imposeraient avec la même force que les articles de la Charte et s'est interrogé sur la portée qui leur serait reconnue. Il a noté que la biodiversité était succinctement évoquée dans ces considérants et a indiqué que la Confédération paysanne souhaitait que ces dispositions aient une valeur normative identique à celle des articles de la Charte, afin que cette notion soit pleinement reconnue par la Constitution.

De même, il a noté que les considérants affirmaient que l'environnement constitue le patrimoine commun de l'humanité et s'est demandé comment cette affirmation serait conciliée avec le droit individuel de propriété.

M. Paul Bonhomo a précisé que la Confédération paysanne était tout à fait favorable à ce que l'environnement soit érigé comme patrimoine commun de l'humanité, mais estimait que cette disposition soulevait des questions de fond. En effet, a-t-il souligné, la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau avait érigé l'eau comme patrimoine commun de la Nation, notion effectivement très appropriée qui n'entraîne pas en conflit avec le droit de propriété. Il a jugé que tel n'était pas le cas concernant l'environnement et notamment la biodiversité, puisque se pose la question de la propriété de certaines molécules par des entreprises par l'intermédiaire de brevets. Il lui a donc semblé nécessaire de maintenir la notion de patrimoine commun afin d'éviter qu'une plante ne devienne la propriété intellectuelle de personnes privées.

Il a par ailleurs souligné que si la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen avait traité la question des relations entre les hommes, elle n'avait pas posé le rapport de l'homme à la nature, à une époque où l'on cherchait avant tout à se préserver des agressions de celle-ci. Il a estimé que la situation était aujourd'hui très différente et qu'en constitutionnalisant un droit à l'environnement, on abordait la question de la conciliation de l'intérêt collectif et des intérêts privés, déjà traitée par la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement qui s'efforce de tenir compte de deux objectifs parfois contradictoires, celui de la protection de l'environnement et celui de la rentabilité économique de l'exploitant. Jugeant qu'inscrire dans la Constitution les rapports entre l'homme et la nature conduisait inévitablement à poser la question du droit de propriété, il a craint qu'au nom de la propriété individuelle ne s'efface la notion de patrimoine commun.

Puis, **M. Jacques Pasquier** a abordé les différents articles de la Charte.

S'agissant des articles 2 et 3, il a noté qu'aujourd'hui, toute personne qui constatait des atteintes à l'environnement et souhaitait s'en faire l'écho se heurtait le plus souvent à des dénégations ou à de véritables représailles, prenant la forme de suppression de budgets pour les programmes de recherche, de mutations ou de licenciements. Convenant que cette question ne relevait pas de la Charte, il lui a néanmoins semblé important de la souligner.

Concernant l'article 4, il a regretté que la formulation retenue soit beaucoup moins précise que celle figurant à l'article L. 110-1 du code de l'environnement et que le principe pollueur-payeur soit souvent détourné de son objectif, selon une logique marchande qui conduit soit à l'instauration de droits à polluer, soit à des délocalisations. Il a également déploré que la Charte se limite à prévoir que les pollueurs devront « contribuer » à la réparation des dommages environnementaux qu'ils occasionnent, la notion de contribution lui semblant très imprécise. Il a par ailleurs noté que la Charte ne reprenait pas la notion d'incitation qui avait été proposée par la commission Coppens et a estimé qu'elle ne présentait en effet pas d'intérêt particulier, l'objectif devant être d'intégrer les coûts environnementaux dès l'élaboration des décisions publiques, au même titre que les coûts économiques et sociaux.

S'agissant de l'article 5, il a jugé insuffisant de faire reposer sur les seules autorités publiques le devoir d'appliquer le principe de précaution, soulignant que la faiblesse des moyens octroyés à la recherche publique ne permettrait pas à ces autorités de se positionner sur les problématiques environnementales. Il a ainsi souligné que pour les organismes génétiquement modifiés (OGM) ou l'homologation des produits phytosanitaires, les autorités se contentaient en général de valider les dossiers présentés par les firmes au vu d'analyses présentées par des laboratoires privés. Il a donc estimé qu'il serait plus efficace de faire reposer le principe de précaution sur les acteurs privés.

Il s'est en outre interrogé sur la manière dont seraient choisis les experts et dont leur indépendance serait garantie, **M. Paul Bonhomo** insistant sur la nécessité de maintenir et renforcer la recherche publique car une expertise indépendante suppose que l'expert ne peut être à la fois juge et partie. **M. Jacques Pasquier** a insisté sur les moyens de plus en plus importants dont disposent les laboratoires de recherche privés, alors que pour les organismes génétiquement modifiés, les crédits destinés à la recherche publique ont régressé de 1990 à 1997 pour être finalement réduits à zéro. Il a par ailleurs indiqué que la Confédération paysanne ne rejoignait pas l'analyse selon laquelle le principe de précaution serait source de paralysie, notant que ce principe n'aurait à être appliqué que pour des dommages graves et irréversibles. Il a souhaité que les mesures prises en application de ce principe soient révisables et non pas provisoires, afin de garantir qu'elles évolueront au fil des connaissances scientifiques. Il a en outre souligné la confusion fréquente opérée entre précaution et prévention et a jugé que si des dysfonctionnements pouvaient apparaître dans le cadre de l'application du principe de précaution, ils ne supprimeraient pas pour autant l'intérêt de ce principe.

S'agissant de l'article 6, il a regretté que la formulation retenue soit inversée par rapport à celle qui avait été proposée par la commission Coppens et a fait part du souhait de la Confédération paysanne que la préservation de l'environnement soit placée à égalité avec les droits économiques et sociaux.

Le rapporteur pour avis a fait remarquer que l'article 6 portait sur le développement durable, reposant sur trois piliers, et qu'il n'était pas anormal que la formulation retenue par la Charte de l'environnement fasse apparaître en premier lieu l'exigence de préservation de l'environnement, puis les droits économiques et sociaux.

M. Paul Bonhomo a déploré l'imprécision des termes utilisés s'agissant du développement durable et a indiqué que la Confédération paysanne préférerait la formule retenue par la commission Coppens, qui permet de concilier les moyens (le développement économique et social) et un objectif de fond (la préservation des ressources naturelles et la mise en valeur de l'environnement). Il lui a également semblé important d'évoquer, dans la notion de développement durable, la responsabilité à l'égard des générations futures.

Le rapporteur pour avis a fait remarquer que le lien entre développement durable et générations futures figurait dans les considérants de la Charte.

M. Jacques Pasquier a ensuite abordé les articles 8 et 9 de la Charte. Il a noté que la formation, la recherche et la vulgarisation scientifique étaient aujourd'hui très rarement transversales, les organismes de recherche étant eux-mêmes très segmentés selon diverses spécialisations. Il a jugé souhaitable que les activités de recherche prennent en compte d'autres spécialités, l'environnement

étant un milieu vivant, caractérisé par des interactions globales. Il a par ailleurs remarqué qu'à plusieurs reprises, la Charte évoquait la « mise en valeur de l'environnement », notion selon lui ambivalente car elle peut viser la valorisation économique de l'environnement. Il a également regretté que la notion de ressources vitales n'apparaisse pas dans le texte de la Charte, les termes « ressources naturelles » étant selon lui moins précis.

M. Jacques Pasquier a conclu en faisant part du souhait de la Confédération paysanne que la Charte soit adoptée par voie de référendum, soulignant que la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen débutait par la formule « Les Représentants du Peuple Français, constitués en Assemblée nationale », alors que la Charte débute par les mots : « Le peuple français ». Il a en outre estimé qu'un référendum permettrait que soit tenu un débat impliquant tous les citoyens, qui sont de plus en plus sensibles aux questions environnementales.

AUDITION DE M. CHRISTIAN ROUSSEAU,
PRESIDENT DU POLE ENVIRONNEMENT DE COOP DE FRANCE,

MME MIREILLE RICLET,
CHARGÉE DE MISSION ENVIRONNEMENT DE COOP DE FRANCE,

MME IRENE DE BRETTEVILLE,
CHARGÉE DES RELATIONS DE COOP DE FRANCE AVEC LE PARLEMENT

M. Christian Rousseau, après avoir présenté Coop de France, a indiqué que cette organisation était globalement favorable à la Charte de l'environnement et avait répondu à la première consultation nationale. Il a toutefois indiqué que Coop de France aurait souhaité que la Charte ait une véritable dimension de développement durable, en s'attachant aux trois piliers de celui-ci – le développement économique, le progrès social et la préservation de l'environnement ; en effet, a-t-il souligné, il convient de bien préciser que le développement économique n'est pas incompatible avec les exigences environnementales.

Le rapporteur pour avis a attiré l'attention sur l'article 6 de la Charte, qui dispose que la préservation et la mise en valeur de l'environnement doivent être conciliées avec le développement économique et social et a jugé que cette disposition répondait au souci exprimé par M. Christian Rousseau.

Mme Mireille Riclet a indiqué que Coop de France souhaitait que cet article soit complété afin de préciser que le développement durable concerne les citoyens, les acteurs économiques mais aussi les pouvoirs publics, ce qui met à la charge de l'Etat la définition d'une véritable stratégie de promotion du développement durable. Ainsi, a-t-elle précisé, il conviendrait que la mise en œuvre de toute politique publique soit précédée d'une étude d'impact portant sur ses aspects économiques, sociaux et environnementaux. Elle a en outre souhaité que le dernier considérant de la Charte, relatif au développement durable, devienne le premier afin d'afficher ce concept comme prioritaire.

S'agissant de l'article 8, elle a souhaité, dans la même logique, que soient mentionnées l'éducation et la formation « à l'environnement et au développement durable », soulignant la richesse de la notion de développement durable sur un plan pédagogique, puisqu'elle suppose de rechercher en permanence des équilibres.

M. Christian Rousseau a insisté sur la nécessité de faire œuvre de pédagogie, soulignant le décalage entre les efforts de respect de l'environnement demandés aux agriculteurs et les comportements inconséquents d'autres citoyens et notamment des jeunes qui, par exemple, lancent des canettes de bière sur des parcelles d'orge sans tenir compte du fait que celles-ci pourraient se retrouver dans la chaîne alimentaire. **Le rapporteur pour avis** a estimé que l'article 8 de la Charte répondait à ces attentes en matière d'éducation à l'environnement.

Mme Mireille Riclet a émis la crainte que la lourdeur de l'article 5 n'entraîne un véritable immobilisme du monde économique et de la recherche. Elle a ainsi estimé que la rédaction selon laquelle les mesures prises par les autorités publiques doivent viser à « éviter » la réalisation du dommage était inadaptée et devait être amendée pour disposer que ces mesures doivent chercher à diminuer les risques à un niveau acceptable, le risque zéro ne pouvant en effet être atteint. Elle a par ailleurs jugé délicat de définir la proportionnalité de mesures par rapport à des risques inconnus.

Le rapporteur pour avis a pour sa part estimé que l'article 5 s'inscrivait dans une logique de développement durable en intégrant ses trois composantes et a notamment souligné que selon lui, la notion de coût économiquement acceptable, présente dans le code de l'environnement, figurait bien dans la Charte à travers l'exigence de caractère proportionné et provisoire des mesures de précaution. S'agissant de l'objectif assigné aux autorités publiques, qui devront « éviter » la réalisation du dommage, il a noté que l'observation émise par Mme Mireille Riclet avait été faite par d'autres personnes auditionnées ; pour autant, il a appelé à ne pas confondre précaution et prévention, la première ne concernant que des risques scientifiquement non avérés et pouvant donner lieu à des

dommages à la fois graves et irréversibles pour l'environnement, ce qui limite sensiblement le champ d'application du principe de précaution.

M. Christian Rousseau s'est pour sa part déclaré inquiet, citant ainsi l'exemple du fipronil qui a été retiré du marché mais pour lequel il n'existe pas de produit de substitution, ce qui va conduire à pulvériser des substances qui pourront se révéler très néfastes pour la faune. Or, a-t-il indiqué, le remède ne doit pas être plus dommageable que le mal.

Le rapporteur pour avis, partageant ce souci, a néanmoins estimé que le fipronil relevait pleinement du principe de précaution, puisqu'il existe une incertitude scientifique sur son impact environnemental, le risque encouru étant par ailleurs grave et irréversible puisqu'il s'agit d'une surmortalité des abeilles. Il a jugé que de la même manière, les organismes génétiquement modifiés (OGM) relevaient du principe de précaution, ce qui impose que les risques encourus soient évalués par la recherche, d'où une légitimation des essais d'OGM qui sont aujourd'hui contestés par certains.

Il a par ailleurs fait remarquer que le code de l'environnement définissait de manière assez imprécise le principe de précaution et donnait lieu à une jurisprudence peu encadrée, confondant parfois prévention et précaution ; il a jugé préférable que le travail de définition de ce principe soit assumé par le Parlement, dans un contexte de judiciarisation de toute façon croissante.

Mme Mireille Riclet ayant craint que les essais de culture d'OGM en pleins champs tombent sous le coup du principe de précaution, **le rapporteur pour avis** a indiqué qu'en tout état de cause, s'il revenait effectivement aux autorités publiques compétentes de décider selon quelles modalités devront être réalisés ces essais, ces autorités auraient également le devoir de poursuivre les recherches dans ce domaine, ce qui condamne sans équivoque les destructions d'essais de cultures d'OGM.

M. Christian Rousseau a pour sa part craint que les dispositions de l'article 5 ne donnent lieu à une autre interprétation, les essais en pleins champs pouvant être considérés comme faisant courir le risque d'une contamination grave et irréversible de l'environnement.

Le rapporteur pour avis a indiqué qu'il reviendrait alors de prouver l'existence de ce risque et a attiré l'attention sur l'article 9 qui permet de rappeler le caractère indispensable de la recherche pour lever les doutes.

Mme Mireille Riclet a indiqué que Coop de France souhaitait que l'article 5 soit complété afin que le principe de précaution soit assorti d'une volonté de recherche scientifique visant à évaluer les risques.

Le rapporteur pour avis a estimé que tel était le sens de l'article 5 et a indiqué que ce point serait souligné lors des débats parlementaires. Il a par ailleurs renvoyé à l'exposé des motifs de l'article 5, selon lesquels la formulation retenue vise à « éviter, compte tenu de l'expérience acquise dans ce domaine, qu'un usage abusif du principe de précaution ne paralyse toute initiative, en particulier les activités économiques et la recherche scientifique ». Il a également souligné que le principe de précaution aurait à être mis en œuvre par les seules autorités publiques, dans leur domaine de compétences. Ainsi, a-t-il précisé, un maire ne pourra interdire par arrêté des essais de culture d'OGM sur le territoire de sa commune, le ministre étant seul compétent sur cette question. Il a ajouté que ce point avait donné lieu à une explication très claire de la part du garde des Sceaux lors de son audition par la Commission des lois et la Commission des affaires économiques.

Il a précisé que ce serait donc surtout au titre de ses compétences en matière d'urbanisme que le maire pourrait avoir à appliquer le principe de précaution, mais a jugé difficile de trouver des exemples concrets : si la construction d'une infrastructure, comme un télésiège, peut donner lieu à un dommage grave à l'environnement, celui-ci n'est pas pour autant irréversible, puisque cette infrastructure peut être démontée. Aussi, a-t-il estimé, si l'article 5 de la Charte, qui est de portée juridique directe, n'est évidemment pas vide de tout contenu, on doit néanmoins garder à l'esprit que celui-ci ne pourra donner lieu à une avalanche de contentieux.

Mme Mireille Riclet s'étant interrogée sur l'application qui pourrait être faite du principe de précaution dans le domaine de l'agriculture biologique, notamment pour la préserver d'une contamination par des OGM, **le rapporteur pour avis** a tout d'abord rappelé qu'aujourd'hui, les OGM étaient interdits au niveau européen. Il a estimé que si tel n'était plus le cas à l'avenir, deux solutions s'offriraient : soit ne plus interdire les OGM dans le domaine de l'agriculture biologique, soit exclure celle-ci de la levée du moratoire, ce qui nécessitera de prendre des mesures de précaution, concernant par exemple la distance requise entre cultures biologiques et OGM, ou la nature des cultures d'OGM autorisées à proximité de cultures biologiques. Par ailleurs, a-t-il estimé, si ces cultures sont amenées à être contaminées par des OGM, un dispositif compensatoire devra probablement être mis en place.

M. Christian Rousseau a jugé qu'il serait sans doute délicat de détecter une telle contamination et plus aisé de définir un périmètre suffisamment large autour des cultures pratiquées pour éviter cette contamination.

Le rapporteur pour avis a rappelé que des OGM étaient déjà présents dans les produits « bio », la dissémination étant aujourd'hui incontestable. Il a estimé que la question était désormais de savoir si le risque encouru peut être qualifié de grave et irréversible pour l'environnement, ce qui suppose de déterminer un seuil de présence d'OGM dans les produits afin de tenir compte de la dissémination de ces organismes, ce seuil devant être acceptable tant d'un point de vue environnemental qu'économique.

Il a par ailleurs souligné que la santé humaine était exclue du champ d'application de la Charte, son article 5 ne concernant que les seuls dommages environnementaux.

AUDITION DE M. CLAUDE-ANDRE LACOSTE,
DIRECTEUR GENERAL DE LA DIRECTION GENERALE DE LA SURETE NUCLEAIRE
ET DE LA RADIOPROTECTION,

M. ALAIN SCHMITT,
DIRECTEUR GENERAL ADJOINT,

ET MME DANIELLE DEGUEUSE,
CONSEILLERE JURIDIQUE APRES DU DIRECTEUR GENERAL

M. André-Claude Lacoste a en préalable souligné que la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection se trouvait dans une situation administrative singulière, puisqu'elle dépend de trois ministères de tutelle (les ministères chargés respectivement de l'industrie et de l'environnement pour ce qui concerne la sûreté nucléaire et le ministère chargé de la santé pour la radioprotection). Il a ajouté que la direction générale contribuait actuellement à la rédaction d'un projet de loi relatif à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, sur la base d'une proposition de loi déposée sous la précédente législature par M. Claude Birraux et d'un projet de loi déposé à la même époque par le précédent Gouvernement. Il a estimé que dans cette tâche, la direction générale était confrontée à des problématiques assez similaires à celles qui apparaissent à la lecture de la Charte de l'environnement, la difficulté de l'exercice consistant à trouver un équilibre entre une rédaction « péremptoire » qui aura à être interprétée par le juge et une rédaction « molle » ou « gazeuse » qui correspond mieux à la réalité des sujets traités.

M. Claude-André Lacoste a ensuite rappelé que la direction générale était issue d'un service central du ministère de l'industrie, créé en 1973 et plus tard transformé en direction, progressivement mise à la disposition du ministère de l'environnement, jusqu'à ce que ce dernier exerce une cotutelle dans les années 1990. La dernière étape a consisté à élargir les compétences de la direction à la radioprotection en 2002. Jugeant que cette évolution de la direction témoignait de l'indépendance requise pour une autorité de sûreté nucléaire, il a rappelé que lors de sa création, il était prévu que le service central devait participer à l'information du citoyen, ce qui en pratique avait surtout consisté à répandre l'idée que le nucléaire était sans danger. Soulignant que ce devoir d'information s'imposait toujours dans les mêmes termes, il a indiqué qu'aujourd'hui, la lecture en était différente et a insisté sur la possibilité d'interpréter un texte de manière très différente selon le contexte.

Il a jugé que de manière similaire, se poserait la question de l'interprétation de la Charte de l'environnement par la jurisprudence. A cet égard, il a signalé que les mêmes interrogations se posaient à la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection concernant le projet de loi relatif à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire. En effet, a-t-il indiqué, au terme des dispositions législatives existantes, toute création d'installation nucléaire de base est soumise à un régime d'autorisation délivrée par décret. Aujourd'hui, il est envisagé de modifier ces dispositions, selon deux versions concurrentes : la première prévoit que l'autorisation ne peut être délivrée que si l'exploitant propose les dispositions techniques et les mesures d'organisation propres à prévenir les risques et les inconvénients liés à l'installation, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. Il s'agirait donc de réduire à zéro les occurrences d'accidents et l'appréciation du terme « prévenir » par le juge serait essentielle. La seconde prévoit que l'autorisation ne peut être délivrée que si l'exploitant apporte la démonstration qu'il prendra les dispositions techniques et les mesures d'organisation propres à réduire la probabilité et la gravité d'un accident à un niveau acceptable et aussi faible que raisonnablement possible, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ce qui semble plus réaliste.

M. André-Claude Lacoste a jugé que la rédaction retenue par l'article 5 de la Charte, qui prévoit que les autorités publiques doivent prendre des mesures afin « d'éviter » la réalisation du dommage, se situait dans une optique de risque zéro, ce qui lui a semblé peu réaliste.

M. Alain Schmitt a ajouté qu'en matière nucléaire, étaient menées des études probabilistes de sûreté, qui conduisent à probabiliser les accidents graves, comme la fusion du cœur qui constitue un risque évaluable. Il s'agit donc de gérer la probabilité du risque.

M. Martial Saddier, rapporteur pour avis, a alors indiqué que l'intention du Gouvernement et du législateur consistait à exclure du champ du principe de précaution les risques connus et a jugé qu'en conséquence, le nucléaire ne relevait pas de l'article 5.

Mme Danielle Degueuse a nuancé cette analyse, se demandant si la question du nucléaire à faibles doses ne relevait pas du principe de précaution.

M. Claude-André Lacoste a indiqué que cette question était traitée par extrapolation des effets du nucléaire à fortes doses, pour lequel on dispose de données après les bombardements d'Hiroshima et de Nagasaki, cette extrapolation étant opérée selon une hypothèse d'effet linéaire sans seuil, qu'il est pour l'instant scientifiquement impossible de confirmer. Notant que cette hypothèse était partagée par l'ensemble des autorités de sûreté nucléaire, il a souligné qu'en matière de radioprotection, trois principes étaient appliqués depuis 2001 : le principe de limitation du taux de radiation, celui d'optimisation (le taux doit être le plus bas possible) et celui de justification de l'exposition aux rayonnements. Ainsi, en application de ces principes, un travail de sensibilisation des médecins est nécessaire afin de limiter le recours aux examens radiographiques.

Le rapporteur pour avis a indiqué que le garde des Sceaux avait estimé, lors de son audition par la Commission des lois et la Commission des affaires économiques, que l'on était entré dans le « monde du contentieux » et que la Charte de l'environnement avait le mérite de poser une base juridique claire en précisant notamment le principe de précaution. Il a souhaité savoir si la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection se sentait juridiquement « armée » pour défendre les centrales nucléaires, le transport de déchets radioactifs, leur traitement ou leur enfouissement.

M. Claude-André Lacoste a indiqué que dans le domaine de la sûreté nucléaire, la quasi-totalité des décisions prises par l'autorité de sûreté donnait aujourd'hui lieu à des recours contentieux. Il a jugé qu'à cet égard, la Charte de l'environnement ne changerait pas grand-chose, la judiciarisation de notre société étant selon lui inévitable, quel que soit le contenu de la Charte de l'environnement. Il a jugé que la question était plutôt de savoir si la Charte permettrait d'encadrer ces initiatives, la réponse à cette question dépendant largement, selon lui, de l'interprétation qui serait faite de ses dispositions par le juge.

Il a toutefois réitéré son inquiétude quant à la formulation retenue pour le principe de précaution, qui doit viser à « éviter » la réalisation d'un dommage, ce qui exclut la notion de probabilité utilisée dans le domaine nucléaire. Il a rappelé qu'en matière nucléaire, il était exigé des exploitants qu'ils procèdent à des réexamens de sûreté tous les dix ans, afin d'examiner la conformité de l'installation par rapport aux plans d'origine et pour comparer cette installation aux installations plus récentes. Lorsqu'une non-conformité est mise en évidence, le délai dans lequel l'exploitant doit y mettre un terme est lié à la gravité et à la probabilité de l'accident pouvant survenir. Il a jugé qu'un tel fonctionnement pourrait être compromis par l'emploi du terme « éviter » si celui-ci devait être strictement interprété, ce qui nuirait à la gestion quasi « qualitative » à laquelle il est actuellement procédé et qui a donné toute satisfaction. Il a estimé qu'il serait délicat d'opter pour une stratégie maximaliste du « tout ou rien », peu adaptée à la réalité, tout en reconnaissant l'extrême difficulté qu'il y avait à faire communiquer au grand public des messages reposant sur un raisonnement probabiliste à la population.

M. Claude-André Lacoste, après avoir alerté sur la nécessité que soit pris en compte le caractère secret des activités civiles menées dans les centres du CEA dans le cadre de l'article 7 de la Charte, a en conclusion rappelé le « slogan » de sa direction : « ne pas rassurer, ne pas affoler, mais informer ».

AUDITION DE MME CLAUDE NAHON,
DIRECTRICE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE
D'ELECTRICITE DE FRANCE (EDF),

M. CLAUDE JEANDRON,
DIRECTEUR ADJOINT DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENVIRONNEMENT D'EDF,

M. BERTRAND LE THIEC,
CHARGE DES RELATIONS D'EDF AVEC LE PARLEMENT

Mme Claude Nahon a tout d'abord indiqué qu'EDF n'avait pas d'opinion sur le choix d'une constitutionnalisation de la Charte de l'environnement et que les principes généraux énoncés par ce texte (prévention, précaution et réparation) ne soulevaient pas d'objection de la part de l'entreprise.

Elle a souligné que l'activité industrielle d'EDF relevait pour une grande part de la prévention, les domaines de la sûreté nucléaire ou de l'énergie hydraulique étant en effet caractérisés par des risques connus et a noté qu'un amalgame était fréquemment opéré entre précaution et prévention sur ces sujets, l'activité d'EDF étant perçue comme porteuse de risques.

Elle a néanmoins indiqué qu'EDF suivait également des démarches s'inspirant du principe de précaution, notamment dans le domaine des déchets radioactifs et de la radioprotection, par application de protocoles « ALARA » (*as low as reasonably achievable*). Insistant sur la confusion souvent opérée entre la radioprotection, qui relève du principe de précaution, et la sûreté nucléaire, qui relève d'une démarche de prévention, elle a indiqué qu'EDF s'inspirait également du principe de précaution concernant l'usage de produits toxiques par ses personnels, certains produits pouvant en effet donner lieu à des risques chimiques non connus, ce qui a conduit EDF à élaborer des protocoles selon lesquels les produits non répertoriés par le médecin du travail ne sont pas autorisés.

Notant qu'EDF ne nourrissait pas d'inquiétude majeure à l'égard de la Charte de l'environnement, elle a néanmoins appelé le législateur à veiller à ce que ce texte n'entrave pas le développement et la recherche, tout dépendant selon elle des dispositions législatives à venir.

Le rapporteur pour avis a rejoint l'analyse selon laquelle il existe une véritable confusion entre précaution et prévention, cette dernière étant aujourd'hui déjà encadrée par une réglementation stricte.

Après que **Mme Claude Nahon** eut souligné que Mme Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie et du développement durable, avait justement fait référence à un « principe d'émotion » pour illustrer les mésusages actuels du principe de précaution, **M. Claude Jeandron** a insisté sur le fait que la sûreté nucléaire relevait complètement d'une démarche de prévention, les risques encourus donnant lieu à une étude des dangers.

Le rapporteur pour avis a souhaité connaître l'opinion d'EDF sur les points suivants :

– quel est l'état des connaissances scientifiques concernant l'enfouissement des déchets radioactifs et celui-ci est-il susceptible de donner lieu à un dommage environnemental grave et irréversible ?

– peut-on affirmer qu'il n'existe aucune incertitude scientifique quant aux effets des radiations à de faibles doses, sachant que ces effets ont été modélisés par extrapolation des effets observés à de fortes doses ?

– si la Charte de l'environnement avait existé dans les années 1970, se serait-elle opposée aux recherches effectuées à cette époque dans le domaine nucléaire ?

M. Claude Jeandron a estimé que la gestion des déchets radioactifs relevait d'une démarche de prévention, le risque consistant en une dispersion de ces déchets dans l'environnement, dont les effets sur la nature sont connus ; l'enjeu consiste donc, a-t-il indiqué, à garantir que les

mécanismes de prévention résisteront au temps, puisque les déchets sont à vie très longue. C'est pourquoi les déchets sont enfermés dans des matrices de confinement stables et qu'est élaboré un système de grille de défense, fondé sur l'hypothèse que les matrices ne sont pas fiables à 100 %.

S'agissant des radiations, les mécanismes et l'impact des rayonnements sur la matière vivante sont également connus à de fortes doses. Une incertitude subsiste pour les faibles doses, d'où le choix d'une extrapolation selon une hypothèse d'effet linéaire sans seuil et de fonder la radioprotection sur trois principes :

- le principe de justification, selon lequel l'exposition à un rayonnement doit être justifiée et utile ;
- le principe d'optimisation, selon lequel la dose reçue par une personne doit être aussi réduite que cela est raisonnablement possible ;
- le principe de limitation, selon lequel la limite fixée à la dose d'exposition doit correspondre aux doses de radiation naturelle.

Il a jugé que la Charte de l'environnement ne conduirait donc pas à un bouleversement dans le secteur du nucléaire, le principe de précaution inspirant déjà très largement les principes de justification et d'optimisation. Il a ainsi établi un parallèle entre la question du nucléaire à faibles doses et celle de la présence de nitrates dans l'eau, pour lesquels le seuil de 50 microgrammes par litre détermine la dose à partir de laquelle la santé est affectée.

Après que **le rapporteur pour avis** eut rappelé que la santé humaine n'entrait pas dans le champ d'application de l'article 5 de la Charte, **M. Claude Jeandron** a estimé que si la Charte avait existé dans les années 1970, les évaluations préalables dans le domaine de la recherche nucléaire auraient peut être été plus poussées, ce qui aurait contribué à reporter légèrement la mise en œuvre du processus industriel ; il a toutefois jugé que ces recherches, qui s'appuyaient déjà sur la précaution et la prévention, n'auraient pas été remises en cause.

Mme Claude Nahon a estimé que le principal enjeu consistait désormais à faire œuvre de pédagogie afin de bien distinguer prévention et précaution, la Charte ne conduisant pas EDF à modifier sensiblement son approche d'industriel. Répondant au rapporteur pour avis, elle a indiqué que les barrages hydrauliques relevaient également de la prévention, les risques les plus importants existant lors de la première mise en eau, et a souligné que les barrages étaient surveillés en permanence, notamment par le biais de capteurs. S'agissant des risques terroristes, elle a précisé que 18 tonnes de dynamite étaient nécessaires pour endommager un barrage, ouvrage qui par ailleurs n'est pas facilement accessible.

AUDITION DE M. FRANCIS CHATEAURAYNAUD,
MAITRE DE CONFERENCES EN SOCIOLOGIE
A L'ECOLE DES HAUTES ETUDES EN SCIENCES SOCIALES

M. Francis Chateauraynaud a en préalable indiqué qu'il travaillait depuis une dizaine d'années sur la question des risques et avait notamment comparé la gestion des trois dossiers de l'amiante, du nucléaire et du prion. Soulignant qu'on assistait, depuis la moitié des années 1990, à un basculement dans le traitement des risques, qui se caractérise par ailleurs par la multiplication des crises, il a jugé que la Charte permettait de « concentrer » les résultats des dix dernières années, notamment en établissant le principe de précaution et la notion de développement durable.

Il a fait observer qu'aujourd'hui, les citoyens disposaient de ressources multiples pour s'informer, s'engager ou protester et étaient donc loin d'être démunis. Il a estimé que si l'on dressait un « portrait idéal » de ce citoyen, on constaterait que celui-ci doit tout d'abord faire l'expérience de la prolifération des sources d'information ; la Charte permettra de « surplomber » cette prolifération mais fera forcément l'objet de critiques au motif qu'elle ne traite pas de toutes les questions environnementales. Des absences seront donc soulignées, comme celle des énergies renouvelables, ou celle de la recherche d'alternatives économiques. Cela est notamment lié au fait que les questions environnementales empiètent sur de nombreux autres domaines : la santé, l'alimentation, les transports ou encore la consommation.

Il a ensuite souligné la tendance actuelle à traiter les inquiétudes comme de véritables paniques ou des psychoses qui n'existent pourtant pas au sein de la population, citant ainsi le traitement réservé par les journalistes et les hommes politiques au dossier de la « vache folle », ou la décision d'installer, le 13 septembre 2001, une rampe de missiles à proximité des installations de la Hague en raison de menaces terroristes. Il a noté que ces réactions étaient destinées à affronter une « crise » inexistante, la principale question consistant en réalité à traiter une nouvelle information. Il a jugé qu'à cet égard, le principe de précaution inscrit dans la Charte permettrait de « se donner du temps » et de mieux gérer les inquiétudes, l'enjeu consistant à « faire travailler positivement » ces dernières et à éviter des alertes qui échapperaient au sens de la réalité.

A cet égard, il a noté que les acteurs prenaient toujours en compte les notions économiques et notamment de coût et a estimé que l'affirmation du Medef selon lequel le principe de précaution conduira à paralyser l'activité économique repose sur le présupposé, non étayé, que les citoyens sont incapables d'intégrer les notions de coût dans leurs préoccupations.

Soulignant que le principe de précaution permettait de « se donner du temps » en créant un espace de calcul commun, il a jugé que sa constitutionnalisation permettrait un changement de culture propice à cette inscription dans la durée, le principe de précaution ne devant pas être assimilé à l'urgence mais devant, au contraire, permettre à la science de trancher des controverses.

Il a jugé par ailleurs que la question du statut des lanceurs d'alerte devait être traitée, la question de leur protection se posant avec acuité, mais ne pouvant être automatique et aveugle. Faisant observer que lancer des alertes revenait en réalité à les transmettre à d'autres acteurs, il a souligné que ce processus reposait sur une accumulation d'expérience et a estimé que cela limitait, de fait, la tendance des acteurs à provoquer du contentieux. Il a en outre jugé que les magistrats étaient parfaitement aptes à discerner les alertes fondées de celles qui ne le seraient pas. Il a par ailleurs fait remarquer qu'aujourd'hui, l'expertise et les connaissances circulent très facilement, ce qui facilite la mise en place d'une vigilance collective, partagée par les scientifiques et les citoyens éclairés, tel le « jeune retraité associatif ».

Evoquant la notion d'incertitude, il a souligné l'ambiguïté de cette dernière, qui peut porter sur les conséquences d'un produit comme sur le succès d'une entreprise, sur les représentations que nous avons de la réalité, et enfin sur la pluralité des représentations du monde. Il a en outre souligné la tension entre d'une part un raisonnement probabiliste et d'autre part un raisonnement en termes de possibilités, c'est-à-dire d'ouverture du champ des possibles, les institutions et les scientifiques ayant à réduire le fossé entre le probable et le possible.

Il s'est ensuite étonné de la référence faite par la Charte à la personne, seule face au monde et sans médiation, alors que la notion de personne a beaucoup évolué, au point que l'on pourrait parler de « personnages-réseau » aujourd'hui. Il a en outre souligné la pluralité des instances de vigilance.

Evoquant l'article 7 de la Charte, il a insisté sur la nécessité de créer des lieux permettant de cumuler les informations et de les recouper, afin de prendre au sérieux mais aussi de dédramatiser les alertes.

S'agissant de l'article 8, il a souligné la nécessité non seulement d'inculquer des notions essentielles mais aussi de « faire revivre » les crises, afin de mieux prendre conscience des crises passées et de ne pas les oublier. Cela lui a semblé nécessiter une formation plus dynamique, mesurant le fossé entre les représentations et la réalité, ainsi que la pluralité de nos représentations du monde.

Il a enfin noté que le débat public était absent de la Charte et a souligné la nécessité de créer des espaces permettant à la fois de tenir compte des alertes et d'engager le débat.

En conclusion, il a estimé que la Carte permettrait de construire ces outils collectifs.

AUDITION DE M. GERARD DE LA MARTINIÈRE,
PRESIDENT DE LA FEDERATION FRANÇAISE DES SOCIÉTÉS D'ASSURANCE (FFSA),

M. CLAUDE DELPOUX,
DIRECTEUR DES ASSURANCES DE BIENS ET DE RESPONSABILITÉ À LA FFSA,

M. JEAN-PAUL LABORDE,
CHARGE DES RELATIONS DE LA FFSA AVEC LE PARLEMENT

M. Gérard de la Martinière a fait part de la perplexité de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) face à la Charte de l'environnement. Jugeant évidemment nécessaire de doter la République d'objectifs ambitieux et d'outils permettant de protéger la collectivité nationale d'atteintes à l'environnement, il a jugé moins pertinent le choix consistant à inscrire ces objectifs et outils dans la Constitution, un support législatif lui paraissant plus approprié. Il a indiqué que les inconvénients pouvant résulter de la Charte étaient de nature à susciter l'inquiétude de la FFSA, notamment quant à un risque de paralysie des initiatives économiques en France. Il a craint en particulier que la formulation et l'insertion dans la Constitution du principe de précaution ne conduise à créer un « réflexe de pusillanimité » et de surprotection générateur de blocages des investissements, tout en reconnaissant qu'il s'agissait plus d'une impression diffuse que d'une analyse documentée. Il a par ailleurs craint des dérapages dans l'application du principe de précaution, selon que le terme « autorités publiques » serait entendu comme visant seulement l'Etat, ou comme couvrant également les autorités publiques locales et plus largement toute personne investie d'une autorité publique. Il a également jugé que la possibilité d'invoquer le principe de précaution devant l'ensemble des juridictions serait de nature à intensifier le mouvement actuel de judiciarisation de notre société.

Abordant la Charte sous l'angle du métier de l'assurance, il a indiqué que si les sociétés d'assurance étaient habituées à manier les concepts de préjudice, de dommage, de faute ou de responsabilité, le risque écologique n'en était pas pour autant assurable, pour deux raisons :

- il n'entraîne pas de préjudice identifié portant atteinte à une situation patrimoniale ;
- les sociétés d'assurance ne disposent pas d'éléments d'évaluation du risque leur permettant d'assurer contre celui-ci.

Il a estimé qu'on observerait donc un décalage croissant entre l'aversion au risque qui se développe chez les acteurs économiques et la capacité qu'auront les assureurs à gérer ce risque. Il a en conséquence craint que la Charte ne conduise à créer un besoin de couverture d'assurance chez l'Etat ou les collectivités locales qui ne pourrait être satisfait par le marché de l'assurance.

M. Claude Delpoux s'est interrogé sur l'intérêt de donner valeur constitutionnelle au principe de précaution dont il a rappelé qu'il figurait déjà dans le code de l'environnement sous forme d'un principe général renvoyant à des lois d'application. Reconnaisant que la constitutionnalisation permettait de doter ce principe d'une plus grande solennité, il a noté qu'en pratique, elle rendrait possible la censure, par le juge constitutionnel, d'une loi qui serait considérée comme trop restrictive sur le plan environnemental alors qu'elle serait économiquement justifiée. Il a estimé que la constitutionnalisation conduirait donc à perdre la souplesse nécessaire pour concilier les impératifs économiques et les exigences écologiques.

Le rapporteur pour avis ayant tout d'abord alerté sur la confusion fréquente opérée entre prévention et précaution et sur la distinction désormais clairement établie entre ces deux notions par la Charte, a rappelé que la constitutionnalisation du principe de précaution résultait d'un engagement important du Président de la République, pourvu d'une forte portée symbolique. Au-delà, il a attiré l'attention sur les conditions cumulatives exigées pour que soit appliqué ce principe : incertitude scientifique sur la réalisation du dommage, et caractère grave et irréversible de ce dommage. Il a également souligné que la mise en œuvre de ce principe reviendrait aux seules autorités publiques, dans leur champ de compétences, un maire ne pouvant donc pas, par exemple, interdire par arrêté que soient pratiqués des essais de cultures d'organismes génétiquement modifiés (OGM) sur le territoire de sa commune car cette compétence est ministérielle.

Soulignant que seul l'article 5 de la Charte était d'application directe, il a ajouté que les entreprises privées n'auraient donc pas à appliquer le principe de précaution et qu'elles pourraient, le cas échéant, se retourner contre les autorités publiques en cas d'application abusive de ce principe. Il a également insisté sur le fait que les craintes portant sur un éventuel blocage des initiatives privées étaient sans fondement, l'article 5 et l'article 9 constituant en effet un véritable encouragement à la recherche et à l'innovation.

Après avoir noté que l'article 6 posait très clairement l'exigence d'une conciliation de la protection et de la mise en valeur de l'environnement avec le développement économique et social, il a fait observer que si le risque environnemental pouvait effectivement être d'une évaluation délicate, les assureurs avaient déjà dû, dans le passé, s'adapter à de nouveaux risques. Il lui a ainsi semblé que les risques liés aux OGM ne pourraient être ignorés par les assurances agricoles et a demandé si l'interdiction de la commercialisation du Régent était assurée.

M. Claude Delpoux a répondu que tel n'était pas le cas, précisant que les OGM étaient explicitement exclus des contrats d'assurances agricoles et que les assurances couvraient en revanche la responsabilité-produit. **M. Gérard de la Martinière** a ajouté que les assurances ne couvraient pas les dommages résultant du retrait d'un produit du fait d'une décision administrative.

M. Claude Delpoux, après avoir souligné les difficultés d'assurer contre des risques de dommages non quantifiables, a noté que l'article 5, s'il était de portée directe, ne pourrait pas donner lieu à des incriminations pénales. En revanche, son impact sur le régime de la responsabilité civile lui a semblé majeur, tout justiciable pouvant en effet tenter un recours parce qu'il s'estimerait lésé par la non mise en œuvre du principe de précaution. A cet égard, l'obligation de résultat résultant de la formule « éviter la réalisation du dommage » lui a semblé lourde de conséquences, en donnant lieu à une mise en jeu quasi systématique de la responsabilité des autorités publiques, alors même que l'incertitude pèse sur la réalisation du dommage.

Il a donc jugé préférable d'amender la rédaction retenue afin que les mesures prises par application du principe de précaution aient pour but d'atténuer le dommage, faute de quoi le principe de précaution deviendrait un absolu. Il a par ailleurs exprimé sa préférence pour la rédaction qui avait été retenue dans la variante n° 1 du texte de Charte proposé par la commission Coppens.

Il lui a également semblé nécessaire de clarifier la rédaction retenue sur les points suivants :

- ne viser que les risques qui sont objectivement identifiés, afin d'éviter tout dérapage ;
- limiter expressément aux seules autorités publiques la mise en œuvre du principe de précaution, l'article 5 lui semblant ambigu sur ce point.

M. Claude Delpoux a par ailleurs fait remarquer que l'Etat étant à la fois le garant du bon état de l'environnement, qualifié de patrimoine commun, et responsable de la délivrance d'autorisations d'exploiter, qui sont également des autorisations de porter atteinte à l'environnement, les entreprises ne devaient pas être considérées comme responsables des dommages environnementaux qu'elles occasionneraient dans le cadre de l'autorisation qui leur a été délivrée et dans le cas d'une mauvaise mise en œuvre du principe de précaution.

S'agissant de la responsabilité des élus locaux, il a noté que les pouvoirs de police des maires étant très étendus, ceux-ci auraient probablement à appliquer le principe de précaution, ce qui pourrait conduire à une mise en cause encore plus fréquente de leur responsabilité civile et administrative. Il a craint que les risques de dérives ne donnent ainsi lieu à une augmentation des primes qui deviendrait trop importante pour les assurer. Il lui a donc semblé que l'article 5 aurait principalement pour effet de donner de nouvelles armes aux associations pour créer un contentieux difficilement maîtrisable.

Le rapporteur pour avis a noté qu'on constatait déjà une forte judiciarisation de notre société, citant l'exemple du domaine nucléaire dans lequel toutes les décisions de l'autorité de sûreté sont déjà attaquées sur le fondement du code de l'environnement. Rappelant que le principe de

précaution n'aurait à être mis en œuvre que par les autorités publiques dans leur champ de compétences et non par des personnes privées, il a souligné que l'article 5 n'aurait pas à être appliqué pour des risques objectivement connus, qui relèvent de la prévention ; il a ajouté que le pouvoir de police des maires, s'il était large, ne leur permettait pas pour autant d'intervenir dans des domaines sur lesquels ils ne sont pas compétents. Il a jugé que c'est surtout dans le domaine de l'urbanisme que les maires auraient éventuellement à appliquer le principe de précaution, tout en soulignant que cette application était subordonnée au cumul de plusieurs conditions strictement énumérées.

M. Gérard de la Martinière a fait remarquer que la formulation retenue par la Charte était inversée par rapport à celle figurant dans l'article L. 110-1 du code de l'environnement, selon lequel l'absence de certitudes scientifiques « ne doit pas retarder » la prise de mesures de précaution ; **M. Claude Delpoux** a ajouté que l'article L. 110-1 prévoyait en outre que les mesures de précaution devaient être d'un coût économiquement acceptable, précision ne figurant pas dans l'article 5 de la Charte. **Le rapporteur pour avis** a indiqué que la formule « mesures proportionnées » retenue dans la Charte couvrait cette dernière notion et que cette précision figurerait dans les débats parlementaires. Après avoir attiré l'attention sur l'article 10 de la Charte, dont il a souligné qu'il permettrait à la France d'être une force de proposition majeure dans les négociations internationales, il a souligné que le principe de précaution, tel qu'il figure dans le code de l'environnement, n'avait pour l'instant pas donné lieu à un contentieux très abondant et a jugé préférable que le Parlement s'empare de la question de la définition de ce principe plutôt que de s'en remettre à la jurisprudence.

M. Claude Delpoux a rappelé que l'article L. 110-1 résultait d'une loi-cadre et renvoyait à des lois d'application, auxquelles il revenait de déterminer les équilibres appropriés. Il a en outre jugé que fixer aux mesures de précaution l'objectif d'éviter la réalisation du dommage aboutissait à une obligation de résultat peu pertinente.

M. Gérard de la Martinière s'est étonné que le critère de l'incertitude scientifique soit apprécié comme une précision par le rapporteur pour avis ; au contraire, a-t-il estimé, l'incertitude ne peut être regardée comme un facteur déclenchant du devoir d'action des autorités publiques, en les dispensant de se pencher sur les liens de cause à effet conditionnant le dommage.

Le rapporteur pour avis a répondu que la notion d'incertitude scientifique était essentielle, puisqu'elle permet d'identifier les cas relevant de la prévention et ceux relevant du principe de précaution, et oriente donc les autorités publiques dans le traitement qu'elles réserveront au risque ; ainsi, a-t-il déclaré, les organismes génétiquement modifiés relèvent du principe de précaution, contrairement au nucléaire qui relève de la prévention.

M. Gérard de la Martinière s'est alors demandé si l'on pouvait établir scientifiquement et de manière définitive que des dommages environnementaux ne surviendront pas au-delà de l'horizon temporel de l'expérience dans le domaine du nucléaire.

Le rapporteur pour avis a indiqué que les acteurs du nucléaire considéraient que la Charte ne conduirait pas à bouleverser leurs pratiques, d'une part parce que leurs activités relèvent en grande partie d'une démarche de prévention et d'autre part parce qu'ils appliquent déjà le principe de précaution. Il a par ailleurs estimé que s'il était démagogique d'affirmer que la Charte n'aura aucun impact juridique, il était excessif de s'attendre à une avalanche de contentieux qui conduirait à asphyxier le monde économique.

M. Claude Delpoux, reconnaissant que notre société était déjà marquée par une forte judiciarisation, a toutefois noté que la Charte permettrait à n'importe quel justiciable de demander que soit appliqué le principe de précaution, sur le fondement de simples doutes non étayés. Il lui a donc semblé indispensable qu'un collège de scientifiques soit constitué afin que soit confirmé le caractère sérieux de ces doutes. Il a ainsi cité l'exemple des effets supposés des lignes à haute tension sur la santé humaine.

Le rapporteur pour avis a alors fait remarquer que la santé humaine était exclue du champ d'application de l'article 5, qui est réservé aux seuls risques environnementaux et a observé

que le principe de précaution était d'ores et déjà appliqué dans le domaine sanitaire en application de textes existants.

M. Claude Delpoux a pour sa part estimé qu'on ne pouvait faire abstraction du lien existant entre environnement et santé et a espéré que l'article 5 ferait l'objet d'une application raisonnable, tenant compte des précisions apportées lors des débats parlementaires.

M. Gérard de la Martinière a ajouté que le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) avait porté à la connaissance des acteurs économiques un argumentaire élaboré par le groupe UMP à destination des députés, selon lequel le principe de précaution serait invocable devant toutes les juridictions et pas seulement devant le juge administratif, ce qui lui a semblé susceptible de donner lieu à des dérapages.

M. Claude Delpoux a par ailleurs estimé que si la Charte avait pour objectif de responsabiliser les autorités publiques, il convenait de veiller à ce que les entreprises n'en soient pas pénalisées, ce qui lui a semblé nécessiter que soit explicitement précisé que seule la responsabilité publique pourra être mise en jeu au nom du principe de précaution. Le **rapporteur pour avis** a indiqué que tel était déjà le cas dans la rédaction retenue pour l'article 5 et a déclaré que ce point serait souligné lors des débats parlementaires.

AUDITION DE M. BERNARD ROUSSEAU,
PRÉSIDENT DE FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT (FNE),
MEMBRE DE LA COMMISSION COPPENS

M. Bernard Rousseau, ayant tout d'abord signalé que France Nature Environnement (FNE) avait étudié la question d'une constitutionnalisation d'un droit à un environnement sain il y a quelques années, s'est réjoui de l'initiative du Président de la République.

Il a souligné qu'au sein de la Commission Coppens, les débats avaient été très vifs et les positions parfois très tranchées, en raison de la diversité des personnalités composant cette instance, personnalités dont il a souligné qu'elles étaient loin d'avoir toutes les mêmes connaissances dans le domaine environnemental. Il a indiqué que des clivages étaient apparus entre quatre groupes de personnalités bien distincts : un groupe à sensibilité écologiste, un groupe lié à l'industrie, des acteurs dont la vision était plus juridique et qui avaient peu de connaissances environnementales et enfin un groupe à dominante scientifique, marqué par les « sciences dures » et la médecine. Compte tenu de cette variété, il n'a pas été possible d'aboutir à une rédaction consensuelle et c'est pourquoi la Commission Coppens a décidé de proposer deux versions concurrentes sur certains articles de la Charte de l'environnement.

Il a rappelé que le Président de la République avait alors tranché, en souhaitant notamment que figure explicitement dans le projet de Charte le principe de précaution, ce qu'il a jugé cohérent avec l'ambition initiale de constitutionnaliser des principes fondamentaux permettant de consacrer un droit à l'environnement.

Il a ensuite indiqué que France Nature Environnement avait apprécié la démarche ainsi adoptée, les problèmes environnementaux n'étant pas, jusqu'à présent, pris suffisamment au sérieux en France. Il a d'ailleurs estimé que la réflexion des citoyens semblait sur ces questions plus avancée que celle des décideurs, et a souligné les inquiétudes existant actuellement quant à la qualité de l'eau, la gestion des déchets, ou encore les questions énergétiques, marquées par les émissions de gaz à effet de serre et notre forte dépendance aux produits d'origine pétrolière.

Il a souligné l'urgence qu'il y avait à agir selon FNE et a jugé qu'à cet égard, la Charte de l'environnement pourrait constituer un signal fort. Il a regretté que certaines notions fondamentales, telle celle de biodiversité, soient encore combattues par certains, alors qu'on ne peut la réduire à celle de la préservation des « petits oiseaux » ; en effet, a-t-il rappelé, cette notion, beaucoup plus vaste, couvre l'ensemble des interrelations entre les êtres vivants et est aujourd'hui remise en question par certaines pratiques alors que l'on connaît encore très mal les mécanismes en jeu.

Il a donc estimé indispensable de constitutionnaliser le principe de précaution, et a jugé que celui-ci devait automatiquement renvoyer à une exigence de recherche accrue dans les domaines pour lesquels existent des présomptions de dommage à l'environnement. A cet égard, il a jugé insatisfaisante la rédaction de l'article 5 du projet de Charte, qui impose aux autorités publiques de mettre en œuvre, par application du principe de précaution, des « procédures d'évaluation des risques encourus », une référence explicite à une obligation de recherche lui semblant préférable. Il a cité à titre d'exemple les efforts fournis en matière de recherche sur le changement climatique et a souhaité que la Charte de l'environnement puisse permettre d'initier des efforts comparables dans l'avenir.

Le rapporteur pour avis s'étant interrogé sur la possibilité qu'au nom du principe de précaution, certains programmes de recherche soient bloqués, par exemple en matière d'organismes génétiquement modifiés (OGM), **M. Bernard Rousseau** a jugé une telle crainte infondée, dès lors que les essais dans le domaine des OGM sont contrôlés et maîtrisés ; il a donc exclu que ces essais soient pratiqués dans la nature et estimé que le principe de précaution devrait être invoqué en cas de levée du moratoire s'imposant actuellement à la culture d'OGM. En effet, a-t-il souligné, ce domaine fait aujourd'hui l'objet de nombreuses incertitudes scientifiques et quelles que puissent être les considérations économiques sous-jacentes, le risque d'une atteinte grave et irréversible au vivant est considérable.

Le rapporteur pour avis a alors évoqué les risques de contentieux auxquels pourrait donner lieu la Charte de l'environnement ; **M. Bernard Rousseau** a reconnu qu'il était probable que ce nouveau texte donnerait lieu à un gonflement des contentieux. Pour autant, a-t-il déclaré, comme l'a souligné le Président de la République lors du sommet de Johannesburg, « *la maison brûle et nous regardons ailleurs* ». Dès lors que l'on choisit de constitutionnaliser certains principes, il n'est pas anormal que ceux-ci soient invoqués par les justiciables, faute de quoi la Charte de l'environnement serait inutile. Il a par ailleurs estimé que celle-ci ne conduirait pas forcément à un véritable bouleversement juridique.

Le rapporteur pour avis ayant demandé quels domaines, autres que celui des OGM, seraient susceptibles d'être affectés par la Charte de l'environnement, **M. Bernard Rousseau** a estimé que le secteur de la chimie serait vraisemblablement concerné, en raison des incertitudes pesant sur les effets cumulés sur l'environnement de certaines molécules, présentes dans les milieux naturels à de très faibles doses mais répétées. S'agissant du nucléaire, il a estimé que la question se posait à un plus vaste échelon, comme l'ont montré les conséquences de l'accident de Tchernobyl.

Le rapporteur pour avis a alors fait part des inquiétudes, émises par divers intervenants, qui craignent qu'en ayant « raison trop tôt », la France ne pénalise trop lourdement certaines activités économiques et certains axes de recherche. **M. Bernard Rousseau**, ayant reconnu la nécessité de ne pas en arriver à une situation de blocage, a toutefois insisté sur la nécessité de faire évoluer certaines pratiques. Il a également souligné la particularité de la France, qui est un des premiers pays industrialisés s'agissant du rapport entre la quantité de produits phytosanitaires utilisés par rapport à sa surface agricole utile, et qui continue néanmoins à produire de nouvelles molécules, toujours plus efficaces à tel point qu'il sera désormais difficile de les détecter et de leur appliquer le principe de précaution. Une inversion de tendance lui a donc semblé nécessaire, le milieu naturel ne pouvant être seulement considéré comme un « réceptacle ». Il a donc plaidé en faveur d'un effort d'apprentissage, pouvant selon lui être encouragé par la Charte de l'environnement. Il a par ailleurs jugé indispensable de mettre en place des sanctions efficaces, celles-ci ayant fait leurs preuves dans d'autres domaines, comme par exemple celui de la sécurité routière.

Enfin, M. Bernard Rousseau a fait part des améliorations qui, selon FNE, devraient être apportées au projet de Charte de l'environnement :

– au quatrième considérant, il a regretté qu'il ait été précisé que l'homme exerce une influence croissante sur « les conditions de la vie » et non sur « la vie » elle-même ;

– à l'article 1^{er} de la Charte, il a jugé souhaitable de préciser que chacun a le droit de vivre dans un environnement « écologiquement » équilibré ;

– concernant l'article 4, il a regretté l'absence de référence explicite au principe « pollueur-payeur », pourtant bien compris par le grand public. **Le rapporteur pour avis** a indiqué que la formulation retenue visait à éviter toute erreur d'interprétation et notamment à en exclure la mise en place de droits à polluer ;

– à l'article 6, **M. Bernard Rousseau** a regretté que les politiques publiques aient à concilier la protection et la mise en valeur de l'environnement avec le développement économique et social. La rédaction retenue lui a semblé opérer une hiérarchisation inopportune, le développement durable reposant sur trois piliers égaux (environnemental, économique et social).

AUDITION DE M. PASCAL FERREY,
PRESIDENT DE LA COMMISSION ENVIRONNEMENT DE LA FEDERATION NATIONALE DES
SYNDICATS D'EXPLOITANTS AGRICOLES (FNSEA)

ET DE MME NADINE NORMAND,
CHARGEE DES RELATIONS AVEC LES ELUS

M. Pascal Ferrey a tout d'abord rappelé que la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) avait indirectement participé aux travaux de la Commission Coppens, du fait de la présence de Mme Christiane Lambert parmi les membres de cette instance.

Notant que la FNSEA était favorable au principe d'une Charte de l'environnement, il a toutefois exprimé certaines réserves, en craignant que l'adossement de ce texte à la Constitution ne conduise à multiplier les contentieux et à réduire la marge de manœuvre du Parlement. Il a par ailleurs signalé que la France était déjà dotée d'une législation environnementale abondante et a jugé probable que certains textes actuels devraient être corrigés afin de les rendre conformes à la Charte.

Toutefois, le principal problème lui a semblé résider dans l'article 5 de la Charte qui pose le principe de précaution. Craignant que celui-ci ne serve de « parapluie » aux autorités publiques, il a jugé que son utilisation abusive devait pouvoir être sanctionnée afin qu'il ne soit appliqué que parcimonieusement. Rappelant que la FNSEA était favorable à l'inscription de principes fondamentaux dans la Charte de l'environnement, il a souligné la nécessité de réserver dans le même temps une marge de manœuvre au Parlement et aux socioprofessionnels dans la mise en œuvre de ces principes, notamment en permettant d'adopter des textes d'application de ces dispositions dont il a souhaité qu'elles ne soient pas restrictives et puissent être déclinées.

M. Pascal Ferrey s'est également inquiété de la coexistence des dispositions législatives existantes et des futurs textes d'application de la Charte de l'environnement, craignant que le dispositif normatif ne devienne encore plus confus ; il a en outre souligné la complexité de la réglementation environnementale actuelle, caractérisée par des renvois à de multiples normes, ce qui nuit à la lisibilité de notre droit.

Le rapporteur pour avis ayant indiqué que la Charte de l'environnement s'imposerait seulement à la nouvelle législation, **M. Pascal Ferrey** a fait observer que l'analyse de la FNSEA était plus mesurée sur cette question et a fait part de nombreuses interrogations quant à l'impact qu'aurait la constitutionnalisation de principes environnementaux sur la législation existante. Il a ainsi évoqué la mise en œuvre du réseau Natura 2000, soulignant qu'à l'heure actuelle, la responsabilité sans faute des agriculteurs ne pouvait pas être mise en cause dans ce domaine et s'est demandé comment cette règle serait conciliée avec la Charte de l'environnement, dont il a craint qu'elle ne conduise à mettre en cause des contrats conclus avant son entrée en vigueur, par application du principe de précaution.

M. Martial Saddier, rapporteur pour avis, a signalé que le principe de précaution s'imposait aux seules autorités publiques, c'est-à-dire l'Etat et les collectivités locales. Aussi, a-t-il souligné, si l'on peut envisager que la Charte de l'environnement conduira à suspendre l'usage de certains pesticides au nom du principe de précaution, la responsabilité des agriculteurs ne pourra pas, quant à elle, être invoquée au nom de ce principe.

Sur ce point, **M. Pascal Ferrey** s'est déclaré très réservé quant à la mise en œuvre du principe de précaution par les autorités publiques locales, les maires n'ayant selon lui pas les moyens d'assumer cette nouvelle responsabilité. C'est pourquoi il a jugé plus opportun que seul l'Etat et plus précisément le ministre concerné soit habilité à appliquer le principe de précaution.

S'agissant des éléments requis pour pouvoir appliquer le principe de précaution, il s'est déclaré satisfait par l'exigence de cumul du caractère grave et irréversible des dommages à l'environnement, la Charte affirmant ainsi que les dommages réversibles ne doivent pas donner lieu à application de ce principe. Abordant la question de l'incertitude scientifique qui doit peser sur la réalisation des dommages, il a cité l'exemple de la récente décision du ministre de l'agriculture de

suspendre la commercialisation de l'insecticide Régent, signalant que les rapports de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments et de la direction générale de l'alimentation n'avaient pas apporté de nouveaux éléments décisifs quant à la dangerosité des molécules en cause.

Le rapporteur pour avis a pour sa part estimé que la décision du ministre répondait parfaitement à la définition du principe de précaution par la Charte de l'environnement : en situation d'incertitude scientifique, les autorités publiques ont adopté des mesures provisoires et proportionnées, en maintenant la possibilité d'écouler les stocks de cet insecticide.

M. Pascal Ferey, soulignant que la FNSEA n'était pas choquée par la décision du ministre, s'est toutefois interrogé sur l'éventualité d'une indemnisation du manque à gagner des entreprises touchées par cette mesure, en l'absence de retrait définitif de la molécule du marché.

Le rapporteur pour avis a estimé que dans une telle hypothèse, la question qui se posait était davantage celle des conditions de l'homologation des produits en cause. Il a par ailleurs souligné que la Charte de l'environnement constituait un soutien important à la recherche dans certains domaines aujourd'hui contestés et a ainsi estimé qu'elle permettrait de légitimer les essais de cultures d'organismes génétiquement modifiés (OGM) en pleins champs, tout en empêchant de lever le moratoire de culture de ces organismes sur l'ensemble du territoire national. Il a par ailleurs insisté sur le fait qu'en présence de risques clairement identifiés sur un plan scientifique, le principe de précaution n'aurait pas à s'appliquer, car il faudrait alors faire appel au principe de prévention, qui couvre notamment la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement, les normes d'émission de gaz à effet de serre ou encore celles concernant l'utilisation d'engrais.

M. Pascal Ferey, reconnaissant la validité de cette analyse et notamment les incertitudes scientifiques pesant aujourd'hui sur l'impact environnemental des OGM, a toutefois insisté sur l'importance du principe de précaution en raison de son application directe. Il a réitéré le souhait de la FNSEA que seul l'Etat soit habilité à appliquer ce principe, les élus locaux pouvant selon lui être soumis à des pressions qui pourraient conduire à une utilisation abusive de ce principe, susceptible de menacer des pans entiers de l'économie française.

Il a par ailleurs jugé souhaitable de s'inspirer du rapport de M. Bernard Deflesselles sur la Charte de l'environnement, qui suggère que les mesures mises en œuvre dans le cadre du principe de précaution aient pour objet non pas d'éviter les dommages, mais de les limiter ou de les réduire. Il a en outre jugé peu satisfaisante la rédaction selon laquelle les mesures prises doivent être « proportionnées », cette notion étant selon lui très difficile à apprécier, notamment par les élus locaux.

Puis, **M. Pascal Ferey** s'est interrogé sur les risques de conflit pouvant apparaître entre la Charte de l'environnement et des normes communautaires, telles des directives, qui ne seraient pas compatibles avec celle-ci. **Le rapporteur pour avis** a indiqué que dans un tel cas, les normes communautaires ne pourraient être appliquées et a jugé que c'était d'ailleurs pour cette raison que la Charte constituerait un élément de poids lors des négociations européennes, la France pouvant alors défendre ses positions en faisant état de sa Constitution. Il a donc estimé que la Charte constituerait un argument important permettant à la France de peser dans les négociations et d'orienter le comportement des autres Etats membres. Aussi, a-t-il estimé, la Charte devrait-elle, à terme, avoir une dimension européenne et il s'est réjoui que la France puisse ainsi lancer le débat, en adoptant un des textes les plus importants de la législation actuelle. Il a en outre jugé qu'au vu des atteintes actuelles à l'environnement, on ne pouvait se voiler la face et a estimé que la France n'avait, de ce point de vue, plus vraiment le choix. Il a toutefois souligné qu'il ne pouvait s'agir de réduire la compétitivité des activités économiques françaises vis-à-vis des concurrents étrangers et a estimé que ce souci était pris en compte par l'article 6 du projet de Charte, qui prévoit que la préservation de l'environnement doit être conciliée avec le développement économique et social.

M. Pascal Ferey a alors abordé l'article 8 du projet de Charte et a jugé ce dernier fondamental, puisqu'il pose le principe d'une formation à l'environnement. Soulignant que cette formation constituait une condition préalable indispensable à l'exercice de droits et devoirs dans le domaine de l'environnement, il a insisté sur l'attachement de la FNSEA à cette disposition.

S'agissant de l'article 9, il a fait part des interrogations de la FNSEA, la rédaction retenue pouvant donner l'impression que toute recherche n'ayant pas pour objet exclusif de préserver ou mettre en valeur l'environnement doit être censurée, et a cité l'exemple des OGM. Il a par ailleurs regretté que l'Etat ne joue pas son rôle en donnant des moyens suffisants à la recherche publique.

Le rapporteur pour avis ayant attiré l'attention sur l'article 7 qui pose le principe d'une participation du public aux décisions ayant un impact sur l'environnement, **M. Pascal Ferey** a noté que de tels mécanismes participatifs existaient dans d'autres pays comme la Suède ou la Norvège mais supposaient l'absence de conflit majeur sur les questions traitées. En conclusion, il a réitéré l'inquiétude de la FNSEA quant aux modalités d'application du principe de précaution et son attachement à l'article 8 de la Charte.

AUDITION DE M. ANDRÉ RÉMY,
DELEGUE AUX AFFAIRES ECONOMIQUES ET STATISTIQUES
DE LA FEDERATION NATIONALE DES TRANSPORTS ROUTIERS (FNTR)

M. André Rémy a tout d'abord rappelé que la Fédération nationale des transports routiers (FNTR) était la principale organisation professionnelle du secteur des transports routiers, puisqu'elle regroupe 15 000 entreprises. Il a également rappelé que le transport routier constituait le mode dominant de transport de marchandises, puisqu'il traite 80 % des tonnes / kilomètres pour les trajets de plus de 150 kilomètres et 99 % des trajets de moins de 150 kilomètres.

Il a souligné que la croissance du transport routier avait été respectueuse de l'environnement, en raison des normes d'émissions s'imposant aux poids lourds, des limitations de vitesse et du recyclage de composants usés. Il a indiqué que le principal poste de coût de cette activité était le carburant, en raison du fort niveau de taxation et de l'organisation cartellisée du marché du pétrole. Il a fait observer que parallèlement aux baisses d'émissions de polluants, la consommation unitaire de carburant avait diminué en raison de la modernisation des véhicules et de la rationalisation de l'activité. Il a par ailleurs fait remarquer les bonnes performances du transport routier dans le domaine de la sécurité routière, puisque le nombre d'accidents diminue plus vite que pour les particuliers.

S'agissant de la Charte, il a noté que si celle-ci donnait des orientations auxquelles on ne peut que souscrire, comme le droit à l'environnement, on pouvait néanmoins s'inquiéter de la judiciarisation à laquelle elle pourrait donner lieu, notamment du fait de son article 5.

Le rapporteur pour avis, faisant remarquer que la judiciarisation environnementale était déjà présente aujourd'hui, a pour sa part estimé que deux choix s'offraient : soit s'en remettre eux juges, soit mieux encadrer la situation actuelle, comme le fait la Charte. Il a souligné que celle-ci permettrait de mieux distinguer prévention et précaution et de doter le principe de précaution d'une définition précise, contrairement à la situation actuelle, afin de mieux encadrer son application. Reconnaissant que comme toute nouvelle norme, l'article 5 de la Charte pourrait donner lieu à des contentieux, il a néanmoins appelé à relativiser ce risque, l'article 5 subordonnant l'application du principe de précaution au cumul de plusieurs conditions restrictives. Il a par ailleurs souligné que l'article 5 ne pourrait donner lieu à une incrimination pénale.

M. André Rémy a toutefois craint que l'article 5 de la Charte ne « vive sa propre vie », malgré les précisions apportées par le constituant.

Le rapporteur pour avis a fait remarquer que tel était le cas aujourd'hui, puisque le principe de précaution donne lieu à une jurisprudence communautaire et nationale qui n'est que très peu encadrée. Il a en outre souligné que les travaux parlementaires permettraient de lever les interrogations quant aux modalités d'application de l'article 5, en précisant la volonté du constituant. Il a ainsi précisé que ne relèveraient a priori pas du principe de précaution la construction d'infrastructures comme des barrages ou encore le nucléaire, qui relèvent de la prévention, et a ajouté que l'article 5 n'avait pas vocation à s'appliquer au domaine de la santé. Il a également fait observer que contrairement au code de l'environnement, la Charte faisait porter sur les seules autorités publiques l'obligation d'appliquer le principe de précaution, qui comporte notamment l'obligation de mener des recherches pour évaluer le risque.

M. André Rémy ayant fait remarquer que de nombreuses organisations professionnelles souhaitaient que les modalités d'application de l'article 5 soient renvoyées à la loi, **le rapporteur pour avis** a souligné que cela impliquerait de décliner, par la loi, toutes les situations dans lesquelles le principe de précaution est susceptible de s'appliquer, ce qui est matériellement impossible, et a jugé préférable de définir un principe général dans un texte de portée constitutionnelle. Il a ajouté que très peu d'activités entraient dans le champ d'application de l'article 5 : citant ainsi la culture d'organismes génétiquement modifiés, il a précisé que la pollution atmosphérique par les transports routiers ne pouvait être considérée comme entrant dans le champ du principe de précaution, le dommage étant peut-être grave mais pas irréversible. Il a estimé que les atteintes environnementales

pouvant résulter de cette activité relevaient d'une démarche de prévention, par exemple avec la mise en place de normes d'émission de polluants, car les conséquences environnementales ne donnent pas lieu à incertitude scientifique. Il a en outre attiré l'attention sur l'article 6 de la Charte, qui pose le principe d'une conciliation des exigences environnementales avec le développement économique et social ; ainsi, a-t-il souligné, la consécration d'un nouveau droit à l'environnement n'efface pas les exigences constitutionnelles préexistantes.

M. André Rémy a souligné que si la profession des transporteurs routiers était sensible aux problématiques environnementales, son premier souci demeurait légitimement l'équilibre du compte d'exploitation et a insisté sur l'importance de ce secteur pour notre économie, importance qui n'est parfois pas toujours perçue par les Français qui n'appréhendent ce secteur qu'au travers de leur expérience autoroutière estivale. Or, a-t-il souligné, la profession a consenti des efforts importants pour limiter ses atteintes à l'environnement et des progrès de taille ont été réalisés dans ce domaine. Il a enfin réitéré sa crainte d'une judiciarisation excessive.

Le rapporteur pour avis a fait remarquer que la France serait loin d'être le premier pays dont la Constitution ferait état de préoccupations environnementales, certains Etats allant très loin dans ce domaine en mentionnant explicitement l'état de certaines ressources naturelles comme l'eau ou la forêt.

**AUDITION DE MME MARIANNE LAIGNEAU,
DIRECTRICE ADJOINTE A LA DIRECTION DE L'INFORMATION
ET DES AFFAIRES PUBLIQUES DE GAZ DE FRANCE (GDF),**

**ET MME CHANTAL PHILIPPET,
CHARGÉE DES RELATIONS DE GAZ DE FRANCE AVEC LE PARLEMENT**

Mme Marianne Laigneau, soulignant que la Charte de l'environnement concernait Gaz de France (GDF) au même titre que d'autres entreprises industrielles, a indiqué que ses principales interrogations portaient sur l'interprétation qui serait faite des articles 1^{er}, 5 et 9 de la Charte. Elle a souhaité savoir à titre préliminaire quelle serait l'articulation des travaux de la Commission des lois et de la Commission des affaires économiques et quelle serait la marge de manœuvre dont disposerait le Parlement pour amender le projet de loi.

M. Martial Saddier, rapporteur pour avis, a indiqué qu'il travaillait en étroite coopération avec Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, rapporteure au fond pour la Commission des lois ; il a ajouté qu'au vu de l'ampleur de la réforme constitutionnelle projetée, il serait probable que les débats parlementaires seraient nourris et a rappelé la liberté dont disposent les parlementaires pour déposer des amendements s'ils le souhaitent.

Mme Marianne Laigneau, faisant part de l'accueil favorable par GDF d'une constitutionnalisation du droit à l'environnement, a insisté sur la nécessaire stabilité des normes juridiques. Or, a-t-elle souligné, GDF a du mal à appréhender l'impact qu'aura la Charte sur son activité, les articles du projet de loi constitutionnelle ayant une portée variable : directe pour l'article 5, renvoi à une loi d'application pour les articles 3, 4 et 7, ou encore énonciation d'un objectif général sans renvoi à la loi pour les autres articles. Il lui a donc semblé nécessaire que soit adoptée une rédaction précise afin de réduire autant que possible la marge laissée à l'interprétation des normes, au-delà des indications qui figureront dans les débats parlementaires.

Le rapporteur pour avis a pour sa part estimé que ces débats serviraient à éclairer les juges lorsque ceux-ci auront à statuer sur le respect des dispositions de la Charte. Il a par ailleurs rappelé que le nouveau droit à l'environnement consacré par la Charte aurait à être concilié avec les autres droits fondamentaux existants et notamment les droits économiques et sociaux proclamés par le préambule de la Constitution de 1946, notant que cette nécessaire conciliation figurait d'ailleurs dans l'article 6 de la Charte. Il a également précisé que seul l'article 5 avait une portée directe, au contraire de l'article 1^{er}, et a ajouté que la santé publique n'était donc pas incluse dans le champ d'application de la Charte, cette interprétation étant partagée par les deux rapporteurs et le Gouvernement.

Mme Marianne Laigneau, faisant remarquer que les activités de GDF étaient déjà largement encadrées par la législation existante (code de l'environnement, code minier) et notamment un régime d'autorisation d'exploiter, s'est inquiétée de la manière dont s'articuleraient la Charte de l'environnement et les normes législatives existantes qui, s'inspirant de la théorie du bilan, sont très équilibrées. Elle a notamment craint que l'applicabilité directe du principe de précaution ne porte atteinte à cet équilibre législatif, l'article 5 ne faisant pas référence à la notion de coût économique.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord fait observer que la Charte présentait le premier avantage de permettre d'opérer une distinction désormais claire entre prévention et précaution. En outre, a-t-il souligné, la notion de coût économique est bien prise en compte par l'article 5 au travers de l'exigence de proportionnalité des mesures prises en application du principe de précaution. Notant qu'un grand nombre des atteintes à l'environnement étaient actuellement réglementées selon une démarche de prévention – il a ainsi cité à titre d'exemple la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement – et ne relevaient pas du principe de précaution, il a demandé si certaines activités de GDF étaient susceptibles de donner lieu à application de l'article 5.

Mme Marianne Laigneau, remarquant que la distinction entre prévention et précaution était déjà opérée au sein du code de l'environnement, a souligné que la notion de coût

économiquement acceptable était utilisée dans la définition du principe de précaution par l'article L. 110-1 de ce code et a jugé important que soit expressément précisé que cette notion est comprise dans celle de mesures proportionnées. S'agissant des activités de GDF susceptibles de donner lieu à application de l'article 5, elle a souligné que les activités gazières et pétrolières étaient dans l'ensemble anciennes et bien connues et ne donnaient donc pas lieu à des risques mal identifiés. En revanche, elle a jugé plus préoccupant l'avenir qui serait réservé aux activités de recherche menées par GDF et qui sont très importantes, citant ainsi l'exemple de programmes expérimentaux portant sur la séquestration du dioxyde de carbone. Elle s'est notamment demandé si l'article 9 de la Charte assignait à la recherche comme seule finalité la préservation et la mise en valeur de l'environnement.

Le rapporteur pour avis a répondu en deux points : aux termes de l'article 5, lorsqu'un risque est mal connu et est susceptible de donner lieu à un dommage grave et irréversible à l'environnement, la recherche constitue un instrument incontournable pour lever ou confirmer les doutes. Ainsi, a-t-il précisé, cet article s'oppose à ce que soient détruits des essais de culture d'organismes génétiquement modifiés (OGM). L'article 9 ne peut par ailleurs être interprété comme confinant la recherche aux seules problématiques environnementales ; la formule « la recherche et l'innovation » est générique et ne doit pas être comprise comme visant l'ensemble des programmes de recherche. Ajoutant que l'article 9 visait simplement à reconnaître, dans la Constitution, l'importance de la recherche pour traiter les problèmes environnementaux, il a indiqué que cette précision serait apportée lors des débats parlementaires et figurait déjà dans le compte-rendu des auditions du garde des Sceaux et de la ministre de l'écologie et du développement durable par les deux commissions saisies de la Charte.

Mme Marianne Laigneau a ensuite fait part de ses réserves quant à la rédaction retenue pour l'article 1^{er}, suggérant de la modifier afin de proclamer que « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». **Le rapporteur pour avis** a noté que cette proposition pourrait conduire à une interprétation maximaliste, selon laquelle l'environnement doit être favorable à la santé de tous les être vivants et pas seulement à celle de l'homme.

Mme Marianne Laigneau s'étant demandé si les termes « autorités publiques » employés à l'article 5 pouvaient viser les entreprises publiques, **le rapporteur pour avis** a indiqué qu'il ne visait que l'Etat et les collectivités locales, comme l'a précisé le garde des Sceaux lors de son audition par les deux commissions. Il a ajouté que ce ne serait que dans leur champ de compétences respectif que ces autorités devraient appliquer le principe de précaution, un maire ne pouvant pas, par exemple, interdire par arrêté que soient pratiquées des cultures d'OGM dans un champ situé sur le territoire de sa commune car cette compétence est clairement ministérielle.

Mme Marianne Laigneau a alors noté que GDF était soumis à un régime d'autorisations délivrées par le préfet (pour l'exploitation) ou par le maire (pour un permis de construire par exemple) et a estimé que toute décision de ces autorités prises en application du principe de précaution aurait forcément un impact sur l'activité de l'entreprise. Elle s'est en outre interrogée sur la notion de proportionnalité de mesures par rapport à un dommage incertain et a demandé en quoi la rédaction retenue dans la Charte pour le principe de précaution était plus satisfaisante que celle figurant déjà dans le code de l'environnement.

Le rapporteur pour avis a jugé qu'en matière d'OGM, la proportionnalité pourrait consister à autoriser la culture de certaines espèces sur certaines parties du territoire. S'agissant de la rédaction figurant dans le code de l'environnement, il a fait remarquer que celle-ci renvoyait à des lois ultérieures le soin de définir la portée du principe de précaution ; or, a-t-il fait remarquer, ces lois n'ont jamais été prises, ce qui aboutit à une situation insatisfaisante puisque l'on s'en remet à la jurisprudence pour définir la portée de ce principe. Il a jugé plus opportun que cette tâche soit assurée par le Parlement. Par ailleurs, a-t-il souligné, le code de l'environnement fait peser l'obligation d'appliquer le principe de précaution non seulement sur les personnes publiques mais aussi sur les personnes privées, alors qu'aux termes de la Charte, seules les autorités publiques ont à exercer cette compétence. Il a jugé que la rédaction retenue était donc plus précise et a en outre estimé que la Charte de l'environnement ne contribuerait pas forcément à une multiplication des contentieux, notre pays connaissant en effet déjà une forte judiciarisation.

Mme Marianne Laigneau ayant fait état de ses craintes quant aux marges d'interprétation laissées aux juges, **le rapporteur pour avis** a indiqué qu'il était délicat de préjuger de ce que serait la jurisprudence du Conseil constitutionnel dans les années à venir, comme en témoigne sa décision d'intégrer au bloc de constitutionnalité la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen ainsi que les préambules des Constitutions de 1946 et de 1958. Il a en revanche jugé extrêmement positive la distinction opérée par la Charte entre prévention et précaution, qui permet d'ailleurs de prendre en compte les efforts déjà consentis par les entreprises dans le domaine environnemental.

Après que **Mme Marianne Laigneau** eut jugé nécessaire que soit bien précisée la portée des diverses dispositions de la Charte, **le rapporteur pour avis** a demandé quelle était la position de GDF sur le cinquième considérant qui fait référence à « l'exploitation excessive des ressources naturelles ».

Mme Marianne Laigneau a répondu que le caractère épuisable des ressources naturelles était apprécié en fonction de l'état des connaissances scientifiques et de l'exploitation du moment, alors que de nouveaux gisements sont localisés et sont susceptibles d'être exploités. Elle s'est donc déclarée peu inquiétée par ce considérant, l'exploitation de gaz naturel n'étant pas excessive mais maîtrisée et diversifiée.

En conclusion, **Mme Chantal Philippet** a insisté sur la nécessité que soit mis en évidence par les travaux parlementaires l'intérêt d'une constitutionnalisation de dispositions qui sont pour certaines déjà présentes dans le code de l'environnement.

AUDITION DE M. PHILIPPE HUBERT,
DIRECTEUR DES RISQUES CHRONIQUES
A L'INSTITUT NATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT INDUSTRIEL ET DES RISQUES (INERIS)

En préalable, **M. Philippe Hubert** a indiqué qu'il avait, en tant que chercheur, étudié les questions relatives à l'évaluation du risque, par exemple s'agissant des faibles doses de radiation, puis avait mené des activités de nature plus « industrielle » sur la radioprotection au sein de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire à partir de 1990, concernant l'évaluation des risques et l'aide à la décision des autorités de sûreté nucléaire et de santé. Il a indiqué qu'il avait ensuite été conseiller au cabinet du ministre chargé de l'environnement sous la précédente législature, puis directeur des risques chroniques à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

Il a fait part des quatre remarques suivantes concernant la Charte de l'environnement :

– la prise en compte de l'environnement ne doit pas être limitée à la seule relation existant entre environnement et santé humaine, contrairement à ce que supposent les démarches ayant présidé aux agences environnementales telle que l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale ;

– la Charte ébauche une bonne gouvernance du risque et consacre dans l'article 7 le principe de participation du public aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement : pourquoi attribuer une telle spécificité au domaine environnemental et ne pas proclamer ce principe de participation dans d'autres domaines ?

– le principe de précaution fait son entrée dans la Constitution sous une forme relativement « classique », en introduisant notamment les notions de proportionnalité et de réversibilité des mesures à prendre ; il s'agit d'une définition qui devrait être opératoire ;

– l'article 9 est certes « sympathique », mais on est en droit de s'interroger sur ce qui l'a motivé et sur sa portée.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord signalé que seul l'article 5 de la Charte était de portée juridique directe, les autres articles nécessitant que soient pris des textes d'application pour être déclinés. Rappelant que la Charte, texte constitutionnel, devait donc être d'une rédaction générale, il a précisé que son article 7 se bornait à énoncer une règle devant être déclinée par la loi pour être précisée.

M. Philippe Hubert, rejoignant cette analyse, s'est toutefois interrogé sur la motivation qui avait conduit à réserver un sort particulier aux informations et décisions ayant une incidence sur l'environnement. Il a rappelé la distinction à opérer entre la « transparence simple », qui se borne à un simple accès des citoyens aux documents, la « transparence accompagnée », et enfin les « groupes mixtes » au sein desquels est menée une expertise plurielle. Il a cité à titre d'exemple le groupe radio-écologie constitué dans le Cotentin, qui mène une évaluation pluraliste sur les déchets de l'usine de la Hague et ne repose donc pas sur un système d'expertises et de contre-expertises. Il a jugé que ce groupe avait su être particulièrement efficace en termes d'information des citoyens et avait également permis des avancées scientifiques, les experts ayant eu à clarifier leur pensée en l'exposant. Il a jugé que de telles formules présentaient un véritable avantage en termes de transferts de technologie.

Le rapporteur pour avis a indiqué que s'agissant de l'article 9, la volonté du législateur n'était évidemment pas de cantonner la recherche aux seuls programmes jugés bénéfiques pour l'environnement. Il a en outre signalé que la recherche faisait partie intégrante de l'article 5, ce dernier permettant notamment de légitimer les essais de culture d'organismes génétiquement modifiés (OGM).

Sur ce point, **M. Philippe Hubert** a signalé que la connaissance du risque constituait un champ de recherche en progression mais qui devait être davantage reconnu, ce manque de reconnaissance étant sans doute lié aux caractéristiques de cette activité, qui repose à la fois sur de la recherche fondamentale, de la recherche appliquée et sur de l'évaluation, sans qu'il leur soit assigné

une finalité technologique, contrairement à la recherche « classique ». Il a jugé que ces spécificités ne devaient pas pour autant faire obstacle à des transferts de technologie, la recherche sur les risques devant au contraire être accessible et vulgarisée, selon une logique d'industrialisation.

Le rapporteur pour avis a alors interrogé M. Philippe Hubert sur la distinction opérée par la Charte de l'environnement entre prévention et précaution et a souhaité savoir si la définition proposée pour le principe de précaution était à ses yeux satisfaisante, dans un contexte de judiciarisation croissante.

M. Philippe Hubert a regretté que n'ait pas été posée en préalable une question philosophique fondamentale : qu'est-ce que l'incertitude scientifique ? Notant que la certitude était non pas du domaine scientifique mais de celui de la religion, il a regretté que cette question ne soit pas prise en compte dans le débat entourant le principe de précaution. Il a ajouté que le discours scientifique se savait, par définition, contingent et qu'il convenait donc de se demander à partir de quel stade l'incertitude devait modifier notre mécanisme de décision. A cet égard, il jugé nécessaire d'opérer une démarcation entre l'incertitude gérable qui relève d'une démarche de constitution de connaissances et l'incertitude cognitive.

Il a par ailleurs souligné que la communauté scientifique portait deux appréciations sur le principe de précaution, ces appréciations donnant lieu à débat :

– selon la première, le principe de précaution doit être correctif, c'est-à-dire viser à se donner des marges de sécurité, par exemple en supposant qu'un site industriel pollué ne sera fréquenté que par des enfants mangeant un gramme de terre par jour. Il s'agit donc d'établir des scénarii majorants. Une majorité de la communauté scientifique est aujourd'hui opposée à cette approche ;

– selon la seconde, le principe de précaution doit conduire à évaluer en préalable les risques « au plus juste » ; une fois cette évaluation menée, on peut alors entrer dans le débat portant sur le caractère plausible ou pas de ces risques.

Le rapporteur pour avis s'étant interrogé sur la démarche appropriée pour traiter la question du nucléaire à faibles doses, **M. Philippe Hubert** a jugé que c'est le principe de prévention qui s'applique, à partir de l'hypothèse des effets linéaires sans seuil qui repose sur les effets constatés à des doses qui ne sont pas si élevées. Il a déploré l'approche selon laquelle « tout ce qui n'est pas observé n'est pas scientifique », approche qui conduirait à une conception erronées du principe de précaution.

Il a en revanche jugé que le principe de précaution devait être appliqué dans le domaine des OGM. S'agissant des perturbateurs endocriniens, il a estimé que quelques uns de ces produits pouvaient aujourd'hui être scientifiquement associés à des changements observés au sein des populations animales. Il a toutefois fait observer qu'un magistrat pourrait estimer que l'Etat a fait preuve de carence en n'appliquant pas, dans ce domaine, le principe de précaution. Il a également souligné qu'en préalable, il convenait de s'interroger sur le dommage lui-même : y a-t-il réellement une baisse de la fertilité des espèces touchées ou s'agit-il d'un effet simplement « soupçonné » ? Ce dommage est-il grave et irréversible ?

Le rapporteur pour avis demandant si le principe de précaution devait également être appliqué aux « cocktails » de molécules présents dans les cours d'eau et qui proviennent de divers rejets (médicaments dans les urines, pesticides, engrais), **M. Philippe Hubert** a estimé qu'une telle démarche justifierait que le principe de précaution soit appliqué à toutes les situations, ce qu'il n'a pas jugé souhaitable. Il a souligné qu'il convenait en outre que le dommage à l'environnement soit « grave et irréversible ». M. Philippe Hubert a par ailleurs apprécié que la Charte de l'environnement évite la confusion entre environnement et santé, contrairement à une communication de la Commission européenne qui inclut la santé humaine dans le champ du principe de précaution. Il a toutefois souligné qu'ainsi, la France risquait de faire « cavalier seul » sur cette question au sein de l'Union européenne.

Il a également fait observer qu'une étude de l'Agence européenne de l'environnement avait conclu à l'absence d'exemples selon lesquels, par le passé, le principe de précaution aurait été appliqué de manière injustifiée et a alerté sur les coûts pouvant résulter de la non-application de ce principe.

Le rapporteur pour avis demandant si l'épuisement des ressources naturelles pouvait être considéré comme un dommage grave et irréversible à l'environnement, **M. Philippe Hubert** a jugé que cette problématique relevait davantage de la durabilité de notre développement.

A la question de savoir comment le juge pourrait évaluer une situation d'incertitude scientifique, M. Philippe Hubert a estimé qu'il convenait d'atteindre un accord sur ce point, au sein de la communauté scientifique, en recourant à des collègues d'experts, caractérisés par la pluralité de leurs membres (nationalités diverses, disciplines et métiers variés), et des règles de fonctionnement consensuelles et claires, en évitant tout système reposant sur des expertises et des contre-expertises.

Puis, interrogé sur la question de la prise en compte du coût des mesures engagées dans le cadre du principe de précaution, M. Philippe Hubert a estimé que cette prise en compte, nécessaire, était présente dans la Charte qui prévoit que les mesures à mettre en œuvre devront être « proportionnées ». Soulignant que le coût de l'application du principe de précaution devait être mis en regard du coût de sa non-application, il a regretté que la Charte de l'environnement ne mentionne pas la nécessité d'évaluer l'efficacité des contre-mesures mises en œuvre.

Enfin, M. Philippe Hubert a regretté que le paradigme de la recherche dans le domaine des liens entre santé humaine et environnement repose sur le postulat selon lequel l'environnement doit être considéré comme une « liste de polluants ». Or, a-t-il souligné, l'homme est inséré dans un biotope et c'est l'ensemble des interrelations entre l'homme et son environnement qui doit être étudié, la perturbation des équilibres écologiques ne comportant pas que des inconvénients mais aussi des avantages.

AUDITION DE M. PIERRE STENGEL,
DIRECTEUR SCIENTIFIQUE « ÉCOSYSTEMES CULTIVÉS ET NATURELS »
DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE AGRONOMIQUE (INRA),

M. BERNARD HUBERT,
DIRECTEUR SCIENTIFIQUE ADJOINT, CHARGE DU DEVELOPPEMENT DURABLE
A L'INRA,

ET M. NICOLAS DURAND,
CHARGE DES RELATIONS DE L'INRA AVEC LE PARLEMENT

M. Bernard Hubert a indiqué qu'il avait participé au comité scientifique chargé d'assister la commission Coppens dans l'élaboration d'une Charte de l'environnement. Après avoir estimé que le texte proposé correspondait à un compromis acceptable, il a signalé que l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) était sensible à l'article 9 de la Charte et à l'inscription de la recherche dans les enjeux environnementaux.

M. Pierre Stengel a fait part de l'accueil très favorable par l'INRA de cet article 9, qui correspond à l'orientation affichée par l'établissement public depuis sept à huit ans.

Le rapporteur pour avis ayant souligné que cet article était interprété à tort par certains comme confinant la recherche aux seules problématiques environnementales, **M. Pierre Stengel** a indiqué que telle n'était pas sa conception, la combinaison de l'article 9 et de l'article 6 qui intègre les notions de mise en valeur et de préservation de l'environnement lui paraissant au contraire correspondre au cœur des missions de l'INRA qui visent une mise en valeur de l'espace rural cohérente avec la préservation de l'environnement.

Il a par ailleurs estimé que pour répondre aux exigences de l'article 9, la recherche devait être finalisée afin d'être utile aux pouvoirs publics ; aussi, a-t-il déclaré, on ne peut se contenter de mener des recherches en écologie fondamentale, celles-ci doivent être élargies aux problématiques environnementales.

Il a en outre jugé que les réponses à ces problématiques concernaient collectivement la recherche, ce qui suppose que toutes les composantes de la recherche aient une capacité de réponse commune et donc une meilleure coordination entre établissements.

M. Bernard Hubert a ajouté que les autres articles de la Charte incitaient les chercheurs à mieux évaluer en amont les risques induits par leurs recherches, ce qui n'a pas forcément été le cas pour l'INRA il y a quarante ans, à une époque où ses missions étaient davantage univoques. Il a jugé que la Charte légitimait donc l'anticipation des risques induits par l'innovation, et pas seulement la conception de l'innovation elle-même.

M. Pierre Stengel a par ailleurs indiqué qu'une des missions de l'INRA consistant à fournir les compétences appropriées pour mener une expertise publique de qualité, l'Institut développait en conséquence des expertises collectives et avait le devoir de gérer ses compétences de telle manière que cette capacité d'expertise soit disponible pour les pouvoirs publics. Il a jugé que l'article 10 de la Charte était à cet égard important, car une expertise peut souvent se révéler nécessaire lors de négociations internationales et a estimé qu'il convenait désormais de se pencher sur la question de l'échelon pertinent de cette expertise, faisant remarquer qu'en matière d'homologation des pesticides, elle est de plus en plus partagée au niveau européen.

Le rapporteur pour avis s'étant interrogé sur des exemples précis d'activités ou de phénomènes pouvant relever du principe de précaution, **M. Pierre Stengel** a estimé que l'autorisation, délivrée par l'Etat, de mettre sur le marché des produits toxiques pouvait relever du principe de précaution, les effets de faibles doses de ces produits ou de leurs mélanges sur le long terme étant généralement mal connus. Une poursuite de la recherche sur ces questions lui a semblé nécessaire, de même que sur les effets des perturbateurs endocriniens sur certaines espèces animales.

Après que **M. Bernard Hubert** eut déclaré que l'INRA était sensible à l'obligation de recherche établie par l'article 5, alors que le principe de précaution est souvent présenté comme un principe d'abstention, **M. Pierre Stengel** a souligné que le principe de précaution ne devait pas forcément donner lieu à l'interdiction d'une activité, mais à des études et à une observation renforcée des phénomènes en cause. Il a néanmoins noté que la Charte partait du présupposé que l'état de l'environnement est connu, ce qui n'est que partiellement vrai car il s'agit d'un système dynamique, ce qui lui a semblé accroître la nécessité de mener des observations, d'améliorer la collecte des informations et d'homogénéiser les données. Il a par ailleurs estimé que les organismes génétiquement modifiés (OGM) devaient donner lieu à une application relativement stricte du principe de précaution.

Sur ce point, **M. Bernard Hubert** a fait remarquer la nécessité de distinguer deux sortes d'incertitude :

– celle portant sur le fonctionnement des OGM, qu'il est possible de lever avec une recherche « classique » ;

– celle portant sur les interactions au sein de l'écosystème, ce qui suppose d'adapter les protocoles de recherche pour prendre en compte l'éventualité d'une dissémination des organismes dans la nature.

Il a jugé qu'une levée du moratoire sur les OGM et la possibilité donnée aux agriculteurs « conventionnels » d'avoir accès à ces organismes poserait inévitablement le problème de la compatibilité de ce mode d'agriculture avec l'agriculture biologique. Or, a-t-il souligné, tant l'agriculture biologique que l'agriculture conventionnelle sont légitimes ; il conviendra donc de réfléchir à des mécanismes juridiques et assurantiels d'indemnisation des agriculteurs « bio » en cas de contamination de leurs cultures par des OGM. Il a estimé que la Charte pourrait conduire à mener des recherches sur cette question, afin que soient prises des mesures provisoires et proportionnées avant que ne soit levé le moratoire.

Il a par ailleurs estimé que l'aménagement des zones littorales pourrait également relever du champ d'application du principe de précaution, en raison des incertitudes pesant sur les effets de long terme et l'ampleur du réchauffement climatique. Il a estimé qu'il pourrait ainsi être envisagé de mettre en place une planification à l'échelle des bassins versants afin de revoir les normes de prévention en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques.

Le rapporteur pour avis a pour sa part estimé que la révision des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) relevait d'une démarche de prévention et non de précaution, les risques naturels ne donnant pas lieu à incertitude scientifique.

M. Pierre Stengel a précisé qu'une démarche de précaution était justifiée si l'on se penchait sur l'évolution des risques d'occurrence de phénomènes extrêmes qui seraient dus au réchauffement climatique, comme les tempêtes ou les cyclones. **M. Bernard Hubert** a estimé que la même incertitude pesait sur l'évolution des milieux, des pans entiers de notre politique environnementale, comme les parcs naturels, pouvant se révéler à terme dépourvus de toute pertinence dans une optique de protection des espèces.

Il a par ailleurs jugé que si la rédaction retenue à l'article 5 concernait les seuls dommages environnementaux, il convenait de peser les avantages et les coûts socio-économiques, compris dans la notion de proportionnalité des mesures.

Puis, abordant l'article 7, **M. Pierre Stengel** s'est demandé si les établissements publics devaient être considérés comme des « autorités publiques » et devraient de ce fait donner accès aux informations qu'ils détiennent et qui ont trait à l'environnement. **Le rapporteur pour avis** ayant signalé qu'il était précisé que ce droit d'accès s'exercerait dans les conditions et les limites définies par la loi, **M. Pierre Stengel** a souligné que des problèmes de droit de propriété intellectuelle de ces informations étaient susceptibles d'apparaître. Il a en outre jugé que si la transparence des actions expérimentales était évidemment requise, dans certains domaines très sensibles où la conviction l'emporte, la non transparence peut se révéler utile, faute de quoi il faudrait arrêter les recherches en cours. Il a enfin fait part de l'accueil très favorable de l'article 8 par l'INRA.

AUDITION DE M. CHRISTIAN BRECHOT,
DIRECTEUR GENERAL DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA SANTE
ET DE LA RECHERCHE MEDICALE (INSERM),

M. VICTOT DEMARIA PESCE,
CHARGE DES RELATIONS INSTITUTIONNELLES DE L'INSERM

M. Christian Bréchet a en préalable indiqué que l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) portait une appréciation globale positive sur la Charte de l'environnement, qui permettra de définir les relations entre environnement et santé dans un cadre constitutionnel. Il a précisé que les principales observations de l'INSERM portaient sur les articles 1^{er}, 5 et 9 de la Charte.

S'agissant de l'article 1^{er}, il a jugé que la rédaction retenue, selon laquelle chacun a droit à un environnement favorable à sa santé, était restrictive car il aurait été préférable de viser la santé de façon plus générale, en disposant que « chacun a droit à un environnement favorable à la santé ». En effet, a-t-il indiqué, une personne peut très bien vivre dans un environnement ne nuisant pas à sa santé sans que tel soit le cas pour son voisin.

Le rapporteur pour avis, comprenant le souci ainsi exprimé, a toutefois fait remarquer que la rédaction proposée par M. Christian Bréchet présentait l'inconvénient d'être trop générale, puisqu'en visant « la » santé, elle vise la santé de tous les êtres vivants et pas seulement la santé humaine.

M. Christian Bréchet a souligné que l'article 1^{er} posait la question de l'appréciation individuelle et collective de la qualité de l'environnement et de son impact sur la santé, ce qui lui a semblé entraîner une obligation de recherche sur ce thème et la mise en place d'une expertise à laquelle l'INSERM devra contribuer. Il a souhaité que la Charte souligne plus nettement l'importance de la recherche dans l'évaluation des risques.

Il a par ailleurs souligné que l'environnement n'était pas statique, contrairement à ce qui est supposé dans l'article 2 de la Charte et a déploré que l'interaction entre êtres vivants et environnement n'apparaisse pas dans le texte.

Abordant l'article 5, il a déclaré comprendre les diverses craintes émises quant à l'application qui sera faite du principe de précaution, mais a jugé positif que ce principe ait à s'appliquer à des risques de dommages « graves et irréversibles ». Il a toutefois estimé que l'article 5 gagnerait à être davantage dynamique, en y introduisant non pas la notion de « mesures révisables » mais celle de « suivi des risques » qui permettrait de tenir compte de l'évolution des connaissances. Il a donc proposé que la rédaction de l'article soit amendée afin de prévoir que les autorités publiques devront veiller à la mise en œuvre de « procédures d'évaluation et de suivi des risques encourus ». Il a ajouté que l'INSERM partageait l'analyse selon laquelle la santé humaine n'était pas comprise dans le champ d'application de l'article 5.

Concernant l'article 9, il a suggéré d'inverser la rédaction proposée, afin de disposer que « la mise en valeur de l'environnement doit être affirmée par les acteurs de la recherche comme une priorité de la recherche et de l'innovation ». Il a indiqué que dans cette logique, l'INSERM s'attachait à préserver une recherche non thématifiée, tout en instaurant des actions de recherche thématiques, l'une d'entre elles portant justement sur les liens entre santé et environnement. S'agissant des considérants de la Charte, il a regretté que ceux-ci n'établissent pas le rôle majeur de la recherche et de l'innovation dans la protection de l'environnement.

M. Victor Demaria Pesce a ajouté que le rôle de la recherche ne devait pas être limité à identifier les risques potentiels, celle-ci ayant également à anticiper ces risques par modélisation des interactions existant dans l'environnement, afin de permettre aux pouvoirs publics de réagir rapidement à un risque potentiel, ce qui lui a semblé justifier qu'il soit fait référence à un suivi des connaissances.

Le rapporteur pour avis a signalé que certains acteurs du monde économique et de la recherche interprétaient à tort l'article 9 comme confinant la recherche et l'innovation aux seuls programmes de recherche environnementale et a jugé que cette mauvaise compréhension du dispositif de l'article nécessiterait un effort de pédagogie. Prenant acte de la proposition visant à faire référence à un suivi des connaissances, il a fait remarquer que la rédaction selon laquelle les mesures de précaution doivent viser à « éviter » la réalisation d'un dommage était jugée trop restrictive par certains, qui considèrent qu'elle vise un risque zéro illusoire et proposent en conséquence que ces mesures cherchent simplement à « limiter » le risque.

M. Christian Bréchet a indiqué qu'il n'interprétait pas, pour sa part, les dispositions de l'article 5 comme visant un risque zéro, faute de quoi elles seraient inutiles. Il lui a donc semblé que si le but poursuivi par les autorités publiques devait bien consister à éviter la réalisation du risque, l'article 5 ne pouvait pas pour autant être interprété comme imposant une obligation de résultat.

AUDITION DE M. MICHEL JOLY,
VICE-PRESIDENT DES JEUNES AGRICULTEURS, CHARGE DE L'ENVIRONNEMENT,

MME SANDRINE VIGUIE,
CONSEILLERE ENVIRONNEMENT AU SEIN DES JEUNES AGRICULTEURS,

ET MME MARIE-CECILE GAMEZ,
CHARGEES DES RELATIONS DES JEUNES AGRICULTEURS
AVEC LES POUVOIRS PUBLICS

M. Michel Joly a indiqué que les Jeunes agriculteurs n'étaient pas défavorables au principe d'une intégration d'un droit à l'environnement au sein de la Constitution : en effet, a-t-il déclaré, promouvoir un développement durable suppose de s'en donner les moyens. A cet égard, il a fait part de l'accord des Jeunes agriculteurs sur la définition donnée du développement durable par la FAO, selon laquelle ce développement repose sur trois piliers et nécessite de prendre en compte l'homme dans son environnement.

Après avoir évoqué le rôle de l'homme dans l'entretien de la nature, il a abordé l'article 1^{er} de la Charte et a jugé que si les liens entre environnement et santé humaine étaient indéniables, la rédaction retenue pouvait être dangereuse, en l'absence de précision. Il a notamment craint que les moyens de garantir le droit évoqué à l'article 1^{er} soient insuffisants, par exemple en matière de traçabilité des produits alimentaires, et qu'ainsi, on se retourne vers les acteurs situés en « première ligne », c'est-à-dire les agriculteurs.

Le rapporteur pour avis a précisé que dans l'intention du législateur et du Gouvernement, seul l'article 5 pouvait être invoqué directement par les justiciables et qu'en outre, la santé humaine était exclue du champ d'application du principe de précaution, qui concerne les seuls dommages causés à l'environnement. Il a ajouté que l'article 1^{er} de la Charte n'était pas d'application directe puisqu'il fixe un objectif constitutionnel et a estimé que le risque de contentieux existant d'ores et déjà, il était opportun de donner un encadrement juridique solide aux principes du droit de l'environnement.

M. Michel Joly a pour sa part considéré que la Charte de l'environnement contribuerait à amplifier le phénomène actuel de judiciarisation de notre société.

Le rapporteur pour avis a déclaré ne pas rejoindre totalement cette analyse, soulignant que le principe de précaution figurait déjà dans le code de l'environnement et n'avait pas donné lieu à une jurisprudence très abondante. Il a en revanche estimé que la constitutionnalisation de ce principe constituait un signal fort.

M. Michel Joly, craignant que cette constitutionnalisation n'ait pour conséquence que ce principe soit plus fréquemment invoqué par les justiciables, a alerté sur la nécessité de bien l'encadrer ainsi que d'en préciser le contenu et la portée.

M. Martial Saddier a pour sa part estimé que le principe de précaution était bien encadré dans la Charte ; en effet, a-t-il souligné, le domaine de la santé humaine en est exclu, et il ne doit y être recouru qu'en situation d'incertitude scientifique et en cas de risque de dommage causé à l'environnement, ce dommage devant être à la fois grave et irréversible. Il a jugé que les organismes génétiquement modifiés relevaient de cette démarche, qui suppose notamment de ne pas lever le moratoire actuel tant que l'incertitude persiste et plus tard, d'autoriser éventuellement la culture d'un nombre limité d'espèces, dans certains secteurs.

M. Michel Joly a craint qu'une levée partielle du moratoire ne donne lieu à la mise en cause de la responsabilité des agriculteurs au nom du principe de précaution.

Le rapporteur pour avis a indiqué que tel ne pourrait être le cas, puisque l'article 5 de la Charte dispose expressément que seules les autorités publiques (en l'espèce, l'Etat) ont à appliquer le principe de précaution.

Puis, **M. Michel Joly**, se déclarant favorable à la rédaction retenue selon laquelle les mesures mises en œuvre doivent être « provisoires et proportionnées », a fait valoir qu'il faudrait veiller à ce que tel soit effectivement le cas. Il a en effet souligné que certains produits, retirés du marché au nom du principe de précaution, ne pouvaient plus être commercialisés alors que l'innocuité des substances en cause a été démontrée depuis la décision de retrait. Il a donc plaidé pour que les mesures adoptées soient réversibles.

Le rapporteur pour avis, signalant que ce souci était pris en compte dans la rédaction de l'article 5 qui précise le caractère provisoire des mesures, a indiqué que cet article permettait de donner une base juridique plus solide à de telles décisions de retrait et a observé que le principe de précaution était déjà appliqué dans le domaine sanitaire. Il a en outre alerté sur la nécessaire distinction à opérer entre précaution et prévention, estimant ainsi que la présence de nitrates dans les eaux souterraines relevait d'une démarche préventive (comme les plans d'épandage), le dommage étant certain et par ailleurs réversible.

M. Michel Joly s'est alors interrogé sur ce qui adviendrait si la France ne levait pas le moratoire sur les OGM au nom du principe de précaution et si dans le même temps le moratoire européen était levé, la Commission pouvant alors contraindre la France à importer ces organismes, ce qui aboutirait à des distorsions de concurrence importantes pour les agriculteurs français.

M. Martial Saddier a fait observer que la Charte constituerait désormais un argument de poids pour les ministres français dans les négociations internationales et communautaires.

M. Michel Joly a ensuite fait part de sa crainte que le principe de précaution ne soit abusivement utilisé par les autorités publiques afin « d'ouvrir le parapluie » de manière systématique.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord fait observer que dans l'esprit du législateur, le principe de précaution devait être appliqué par les autorités publiques (Etat, collectivités locales) « dans leur domaine de compétence ». Ainsi, un maire ne pourrait pas prendre un arrêté pour interdire des essais de culture d'OGM dans un champ situé sur le territoire de sa commune, le ministre de l'agriculture étant seul compétent dans ce domaine. Il a souligné que les débats parlementaires permettraient de bien préciser ce point. Par ailleurs, a-t-il signalé, l'article 6 de la Charte pose le principe d'une conciliation, par les politiques publiques, de la protection et de la mise en valeur de l'environnement avec le développement économique et social, le « droit à l'environnement » n'étant donc pas absolu. Il a également fait valoir que les dispositions de la Charte s'inscriraient dans l'ensemble plus large du bloc de constitutionnalité et que ses dispositions devraient donc être conciliées avec d'autres grands principes constitutionnels, comme ceux d'égalité ou de liberté.

M. Michel Joly, jugeant de telles précisions indispensables, s'est néanmoins inquiété de l'attitude qu'adopteraient les autorités publiques lorsqu'elles auraient à faire face à une pression médiatique ou environnementaliste.

Le rapporteur pour avis a précisé qu'une application abusive du principe de précaution pourrait donner lieu à un recours.

Mme Sandrine Viguié a jugé que tel était justement le problème, la judiciarisation croissante de notre société justifiant, selon elle, que les modalités d'application du principe de précaution soient mieux précisées.

Le rapporteur pour avis, rappelant que des recours avaient été exercés à l'encontre de l'utilisation du Régent et du Gaucho avant que ne soit adoptée la Charte de l'environnement, a souligné les difficultés qu'il y aurait à décliner, secteur par secteur, les conditions d'application de ce principe.

M. Michel Joly, citant l'exemple de l'interdiction d'utiliser de l'arsénite de soude, a déclaré comprendre cette décision mais a déploré qu'elle n'ait pas donné lieu à des recherches sur les effets environnementaux de ce produit et qu'il n'ait pas été prévu de permettre l'utilisation des stocks de ce produit pendant une période limitée.

Le rapporteur pour avis a jugé que cette problématique relevait moins de la précaution que d'une démarche de prévention mal appliquée.

M. Michel Joly, plaidant en faveur d'une proportionnalité des mesures adoptées dans le cadre de la prévention, a soulevé les difficultés financières que de telles décisions pouvaient créer aux professionnels et a jugé indispensable que l'Etat assume également ses responsabilités en prévoyant une compensation financière lorsque sont retirés des produits ayant fait l'objet d'une autorisation de mise sur le marché. **Mme Sandrine Viguié**, soutenant cette analyse, a proposé que l'article 3 soit amendé pour préciser que les mesures de prévention doivent être proportionnées.

Le rapporteur pour avis a fait remarquer que l'article 3, contrairement à l'article 5 de la Charte, n'était pas d'application directe puisqu'il est expressément précisé qu'il s'applique « dans les conditions définies par la loi ».

Evoquant l'article 4, **M. Michel Joly** a souligné son accord sur l'inscription du principe pollueur-payeur dans la Charte, mais a souhaité rappeler que celui-ci avait pour corollaire le principe « non pollueur-non payeur » et a craint que la responsabilité d'agriculteurs ne soit engagée pour des dommages accidentels, telle que la rupture d'une fosse à lisier.

Le rapporteur pour avis a précisé que la Charte n'avait pas utilisé la terminologie « principe pollueur-payeur » car celle-ci implique la possibilité de créer des droits à polluer, ce qui n'est pas la volonté du législateur. Il a par ailleurs rappelé que l'article 4 n'était pas d'application immédiate et qu'il reviendrait donc à la loi d'en fixer les conditions d'application.

M. Michel Joly a ensuite abordé l'article 7, regrettant que le principe de participation soit élevé au niveau constitutionnel. En effet, a-t-il déclaré, si la participation des acteurs associatifs et socioprofessionnels représentatifs est souhaitable, il convient de se garder d'une participation trop large qui pourrait conduire à de véritables blocages. **Le rapporteur pour avis** a signalé qu'il reviendrait à la loi de fixer non seulement les conditions d'application de cette participation, mais également ses limites.

AUDITION DE M. YVES JÉGOUZO,
PROFESSEUR DE DROIT A L'UNIVERSITE PARIS I PANTHEON-SORBONNE,
PRESIDENT DU COMITE JURIDIQUE DE LA COMMISSION COPPENS,
CONSEILLER D'ETAT EN SERVICE EXTRAORDINAIRE

M. Yves Jégouzo a tout d'abord souligné que la commission Coppens n'ayant compris que deux juristes, lui-même et M. François Loloum, maître des requêtes au Conseil d'Etat, tandis que les autres membres représentaient le monde scientifique et la société civile, le projet de Charte qui avait été élaboré par cette instance avait très influencé par la composition de cette dernière.

Il a indiqué que les juristes de la commission avaient souvent été appelés à souligner les conséquences juridiques qu'aurait emportées la constitutionnalisation des suggestions émises par certains membres et a fait observer que le texte issu des travaux de la commission était beaucoup plus long que ce que les juristes auraient souhaité. La faveur de ces derniers serait en effet plutôt allée à une reconnaissance du droit à un environnement sain et équilibré dans le Préambule de la Constitution, reconnaissance qui aurait été complétée par une loi organique permettant notamment de définir le principe de précaution et les procédures à mettre en œuvre lors de son application, par exemple en instituant une autorité administrative indépendante qui aurait été saisie en cas de doute, sur le modèle des agences de sécurité sanitaire existantes.

Il a néanmoins estimé que le processus de fonctionnement de la commission Coppens avait abouti à un texte qui était loin d'être indigne et avait fait l'objet de nombreux allers et retours avec le secrétariat général du Gouvernement . Il a par ailleurs jugé que le projet de loi constitutionnelle adopté en conseil des ministres répondait bien aux préoccupations des juristes spécialisés dans le droit de l'environnement, tout en étant beaucoup moins révolutionnaire qu'il ne l'aurait été il y a vingt ans. En effet, a-t-il souligné, l'essentiel de la page du droit de l'environnement est écrite au niveau du droit communautaire, qu'il s'agisse du traité instituant la Communauté européenne ou des nombreuses directives à contenu environnemental, comme la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Il a donc considéré que si la Charte était indéniablement dotée d'une forte portée symbolique, elle était sur le plan juridique en léger « décalage » par rapport au droit communautaire ou à la jurisprudence dégagée dans le domaine de l'environnement par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) qui a dessiné l'essentiel des contours d'un droit à l'environnement.

Pour autant, a-t-il fait observer, la Charte n'est pas inutile. Il a ainsi rappelé que bien que cité dans le traité instituant la Communauté européenne, le principe de précaution n'y était pas défini et a estimé positif que la Charte dote celui-ci d'une définition, comme l'avait d'ailleurs déjà fait la loi dite « Barnier » n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement après l'insertion de ce principe dans le traité de Maastricht, afin de se prémunir contre d'éventuelles interprétations excessives. Il a toutefois fait observer que cette volonté aurait pu être mise en échec par une jurisprudence divergente de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), qui l'aurait emporté sur la loi.

M. Yves Jégouzo a par ailleurs souligné que la France serait, avec la Charte, dans une situation originale par rapport à ses voisins européens, puisqu'elle serait le seul pays doté d'un texte bâti sur le modèle des grandes déclarations de 1789 ou de 1946.

Il a noté que sur le fond, la mention de l'exigence d'un « environnement sain et équilibré » figurait dans environ une dizaine de constitutions d'Etats européens et a rappelé que la CEDH avait dégagé cette même exigence sur le fondement du droit à une vie privée et familiale et le principe de dignité de la personne humaine. Ainsi, a-t-il souligné, si notre Constitution en dira davantage sur l'environnement qu'elle ne le fait aujourd'hui, elle ne sera pas la première à franchir cette étape en Europe. Il a indiqué que certains Etats étaient même allés plus loin en se prononçant sur le statut des forêts ou de l'eau, ou en évoquant la notion de patrimoine culturel qui ne figure pas dans la Charte. Il

a donc jugé qu'il n'y avait pas lieu de considérer que la France allait au-delà de la moyenne européenne.

Il a ensuite insisté sur la nécessité de distinguer trois catégories de dispositions dans la Charte.

Il a tout d'abord évoqué les dispositions figurant dans la Charte « à titre déclaratif » et symbolique, à savoir les articles 8, 9 et 10. Il a ainsi souligné que l'article 9 résultait essentiellement de la volonté des chercheurs membres de la commission Coppens de faire figurer la recherche dans la Charte. Pour autant, a-t-il estimé, il est fortement improbable que le juge constitutionnel dotera cet article d'une portée effective et on l'imagine mal, par exemple, invalider une loi de finances sur le fondement d'une insuffisance des crédits dévolus à la recherche environnementale.

Le rapporteur pour avis ayant souligné que cet article était interprété par certains chercheurs comme visant à confiner la recherche aux seules problématiques environnementales, **M. Yves Jégouzo** a qualifié une telle interprétation de non sens, l'article 9 étant simplement une invitation faite par le constituant d'une recherche tournée vers l'environnement. Il s'est déclaré formel quant à la nullité juridique de cette disposition. Il a jugé qu'il en était de même pour l'article 8 de la Charte et son article 10.

Il a par ailleurs estimé que les considérants de la Charte pouvaient également être rangés dans la catégorie des dispositions déclaratives, tout en notant que les notions de diversité biologique et de patrimoine pourraient être utilisées afin d'interpréter les articles 1 à 7 ; il a donc estimé que ces dispositions n'auraient qu'une valeur indicative.

Il a ensuite évoqué une deuxième catégorie de dispositions, purement confirmatives du droit existant, qu'il soit national ou communautaire. Ainsi, a-t-il souligné, l'article 7 reprend à la fois les dispositions de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998, de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et du code de l'environnement. Il a indiqué que le Conseil d'Etat avait d'ailleurs tiré les conséquences de ces textes en reconnaissant au droit à l'information le caractère de liberté fondamentale, ne pouvant toutefois être exercée que dans les limites fixées par la loi, ces limites visant à préserver certains secrets légitimes comme le secret de la défense nationale ou le secret industriel et commercial.

Il a estimé que l'article 3 de la Charte était doté de la même valeur confirmative, le principe de prévention figurant déjà dans le code de l'environnement et se situant à la base même de la responsabilité.

Il a enfin dégagé une dernière catégorie de dispositions posant problème, constituée par les articles 4 et 5 de la Charte. S'agissant du principe de précaution, il a indiqué que la définition lui aurait parfaitement convenu si elle n'avait pas mentionné le terme « principe ». Il a jugé que la question essentielle consistait à savoir si l'on faisait de ce principe un principe de contrôle des décisions ou un principe de responsabilité. Dans le premier cas, il s'agirait, quand un doute émerge, d'identifier la crédibilité de ce doute en distinguant la rumeur de la véritable incertitude scientifique, ce qui suppose de mettre en œuvre une procédure satisfaisant à trois critères : l'indépendance, le caractère scientifique et la transparence. Lors du processus d'évaluation, les autorités publiques ont alors pour obligation de prendre des mesures proportionnées.

Il a jugé qu'il serait beaucoup plus discutable de faire du principe de précaution un principe de responsabilité, à l'exception de la mise en cause de la responsabilité en cas de non respect des procédures. Il a cité le récent arrêt *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts Bourdignon* du Conseil d'Etat du 3 mars 2004 portant sur les travailleurs exposés aux poussières d'amiante, notant qu'à cette occasion, le Conseil d'Etat avait choisi de ne pas faire jouer la responsabilité sans faute de l'Etat, pour mettre en œuvre le principe de précaution sans l'évoquer : il a en effet considéré que l'Etat, informé de doutes quant aux effets des poussières d'amiante sur la santé, n'avait pas mené les procédures d'évaluation qui s'imposaient et adopté de mesures proportionnées, retenant ainsi une conception très proche de l'article 5 de la Charte. Il a souligné que la CJCE partageait la même

analyse, insistant sur l'obligation pour l'Etat de mettre en œuvre des procédures d'évaluation des risques.

Il a jugé que le problème résidait dans la découverte de l'indice du risque et a estimé nécessaire de faire peser sur les entreprises et les chercheurs une obligation d'alerte de l'administration en cas de doute.

Abordant ensuite l'article 4 de la Charte, M. Yves Jégouzo a estimé que celui-ci posait un problème en termes de responsabilité, problème dont il a convenu qu'il devait être relativisé car cet article n'est pas de portée directe du fait d'un renvoi au législateur ; il a toutefois signalé que cette appréciation dépendrait de la « bonne volonté » du Conseil constitutionnel, qui s'est déjà par le passé affranchi de telles précisions, par exemple s'agissant du droit de grève dont le Préambule de la Constitution de 1946 précise qu'il « s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ».

Notant que l'article 4 posait le principe d'une réparation des dommages causés à l'environnement indépendamment de tout dommage patrimonial, il a souligné que la rédaction retenue ne satisfaisait pas les tenants du principe pollueur-payeur selon lequel le pollueur doit supporter les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci. Après avoir signalé que le principe pollueur-payeur figurait dans le traité instituant la Communauté européenne et avait fait l'objet d'une jurisprudence abondante de la CJCE, il a fait observer que la Charte, prévoyant que le pollueur « doit contribuer » à la réparation des dommages, ouvrait la possibilité d'une répartition de la charge de la réparation entre le pollueur et le reste du corps social, selon une clé qui reste à déterminer. Il a jugé que la rédaction ainsi proposée posait problème car elle ne correspond pas au principe pollueur-payeur tout en recoupant sur certains points. Il a enfin estimé qu'il ne devait pas être exclu que l'article 4 puisse être utilisé sur le terrain de la responsabilité pénale, ce point ayant donné lieu à de larges débats au sein de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat. Il lui a semblé indispensable, en tout état de cause, que les travaux parlementaires permettent de bien préciser la volonté du constituant.

Le rapporteur pour avis a indiqué que cette volonté consistait clairement à ce que l'article 4 ne soit pas doté d'une portée directe ; il a par ailleurs souligné que le terme pollueur-payeur n'avait pas été employé en raison de son ambiguïté car il pourrait laisser supposer que l'article 4 serait une porte ouverte à l'instauration de droits à polluer.

Le rapporteur pour avis s'est alors enquis de la place de la santé dans la Charte au vu de son article 1^{er}.

M. Yves Jégouzo a signalé qu'il n'était personnellement pas favorable à la rédaction retenue à l'article 1^{er}, tout en rappelant que celle-ci avait été exigée par le Président de la République. Pour autant, a-t-il indiqué, cette rédaction suscite quelques réserves car elle « percute » le droit à la santé qui figure dans le préambule de la Constitution de 1946 et qui aurait pu être interprété à terme par le Conseil constitutionnel comme un droit à la santé au regard de l'état de l'environnement. Il a ajouté que la rédaction de la Charte conduisait en outre à une conception extrêmement anthropocentriste de l'environnement. Signalant que la commission Coppens avait d'ailleurs écarté une telle formulation à l'unanimité, il a fait part de sa préférence personnelle pour une rédaction visant un « environnement sain et équilibré ».

A la question de savoir ce qui adviendrait dans l'hypothèse où le moratoire européen sur les organismes génétiquement modifiés (OGM) serait levé tandis que la France maintiendrait, par application du principe de précaution, le moratoire sur son territoire en interdisant notamment les importations d'OGM, il jugé qu'il ne pouvait être exclu que la France soit condamnée par la CJCE. C'est pourquoi il lui a semblé que la « combinaison » du principe de précaution avec les règles communautaires de la concurrence impliquait nécessairement une évaluation des risques au niveau communautaire, par exemple par l'institution d'une agence européenne.

Indiquant que la question consistait à savoir si le principe de précaution pouvait donner lieu à des applications « plus ou moins poussées », il a observé que ce problème existait déjà en France, où des arrêtés municipaux interdisent des cultures expérimentales d'OGM alors que celles-ci

sont autorisées par le ministre. Le juge, ayant d'ailleurs eu à se prononcer sur cette situation, a clairement fait valoir l'incompétence des maires pour prendre de tels arrêtés. Pour autant, a-t-il estimé, une porte reste entrouverte pour faire jouer un principe de précaution « à géométrie variable ». Il a ajouté que sur cette question, le droit restait encore à faire et a jugé probable que la levée du moratoire européen sur les OGM donnerait lieu à un contentieux porté devant la CJCE.

Il lui a par ailleurs semblé indispensable de préciser quel sera le mode de désignation des experts, un statut garantissant leur indépendance restant à bâtir, par exemple en prévoyant certaines incompatibilités.

Puis, évoquant l'article 6 de la Charte, il a souligné qu'il était probable que dans l'esprit du Conseil constitutionnel, aucune hiérarchie n'ait à être établie entre les deux pôles du développement durable que sont la protection et la mise en valeur de l'environnement d'une part et le développement économique et social d'autre part. Il a indiqué que c'est la jurisprudence habituelle de la théorie du bilan, consistant à comparer les coûts et les avantages, qui trouverait à s'appliquer.

Il a par ailleurs indiqué qu'un débat avait eu lieu au sein de la commission Coppens sur la notion de patrimoine commun. Il a signalé que celle-ci figurait initialement dans les articles de la Charte, mais posait un problème quant au statut des biens environnementaux dont on aurait pu penser que leur caractère de patrimoine commun aurait permis au législateur de peser sur leur statut. Il a indiqué que tel avait d'ailleurs été le cas en Espagne, le législateur s'étant appuyé sur la Constitution pour lui reconnaître le caractère de bien public.

Le rapporteur pour avis ayant demandé si la notion de mesures de précaution « proportionnées » tenait compte de considérations économiques, comme le fait l'article L. 110-1 du code de l'environnement qui mentionne des mesures proportionnées et d'un « coût économiquement acceptable », **M. Yves Jégouzo** a estimé que tel était effectivement le cas, les mesures proportionnées ne devant pas être d'un coût excessif par rapport aux menaces. Il a par ailleurs indiqué que s'agissant du principe de prévention qui figure dans l'article L. 110-1, la notion de coût économiquement acceptable se rapportait aux « meilleures techniques disponibles » que cet article mentionne.

AUDITION DE M. JACQUES AUMONIER,
PRESIDENT DE LA SECTION HYGIENE POUR LES ENTREPRISES DU MEDICAMENT (LEEM),

MME CLAIRE SIBENALER,
DIRECTEUR DES AFFAIRES SCIENTIFIQUES, PHARMACEUTIQUES ET MEDICALES DU LEEM,

ET MME ALINE BESSIS-MARAIS,
RESPONSABLE DES AFFAIRES PUBLIQUES DU LEEM

Après que **Mme Claire Sibenaler** eut indiqué que l'interprofession Les entreprises du médicaments (LEEM) travaillait beaucoup en liaison avec les professionnels, le thème de l'environnement étant traité depuis près de quinze ans, **Mme Aline Bessis-Maraïs** a rappelé que le LEEM regrouperait près de 99 % des laboratoires pharmaceutiques situés sur le territoire français.

M. Jacques Aumonier, signalant qu'il était l'un des fondateurs de l'association Cyclamed, spécialisée dans le recyclage des déchets issus des médicaments et qu'il en était maintenant secrétaire général, a souligné que cette initiative témoignait de la volonté des entreprises du médicament de promouvoir un développement durable, afin que leurs produits soient respectueux de l'environnement « du berceau à la tombe ».

Il a observé que le corpus réglementaire était aujourd'hui important, et que la Charte de l'environnement constituait en quelque sorte la « cerise sur la gâteau », en légitimant la législation environnementale actuelle. Il a fait part du soutien de cette initiative par le LEEM, le choix d'une constitutionnalisation lui paraissant symbolique de l'importance désormais accordée aux problématiques environnementales.

M. Jacques Aumonier a ensuite rappelé que la mise sur le marché de médicaments supposait un effort de recherche et développement soutenu, qui ne pouvait être concilié avec un hypothétique « risque zéro ». Il a également souligné le suivi régulier de l'impact de l'activité des entreprises du médicament sur l'environnement, la première enquête sur cette question datant de 1994.

Mme Claire Sibenaler a ajouté que ce suivi reposait sur des enquêtes effectuées auprès des sites de fabrication, qui sont près d'une centaine et de taille très variée. Elle a rappelé qu'en 2003, près de 4,5 millions d'unités-vente avaient été produites et que cette production augmentait de manière régulière, l'industrie pharmaceutique étant particulièrement dynamique.

Elle a précisé que l'enquête de suivi portait notamment sur l'impact des activités des établissements sur l'air, l'eau et les déchets, cet impact se caractérisant par une stabilisation des indicateurs en dépit de la croissance de la production de médicaments, du fait des efforts consentis par les établissements pour limiter leurs rejets. Elle a ajouté que la gestion des déchets représentait les deux-tiers des dépenses environnementales engagées par les professionnels.

M. Martial Saddier, rapporteur pour avis, observant que ces efforts relevaient davantage de la prévention que de la mise en œuvre du principe de précaution, a demandé si dans le secteur pharmaceutique des risques étaient susceptibles d'appeler l'application du principe de précaution en raison d'incertitudes scientifiques. Il a ainsi évoqué la pollution des cours d'eau par des substances médicamenteuses présentes dans les urines et a souhaité savoir si ce problème relevait d'une approche de prévention ou de précaution.

M. Jacques Aumonier a tout d'abord jugé que la prévention était largement pratiquée par les adhérents des entreprises du médicament, citant à titre d'exemple la création de Cyclamed. S'agissant de la présence de substances médicamenteuses dans l'environnement, il a souligné que des méthodes analytiques extrêmement puissantes permettaient de détecter l'équivalent d'une cuillère à café de ces substances dans une piscine olympique, les concentrations observées étant inférieures à celles pour lesquelles des effets physiologiques sont observés. Il a jugé qu'il n'y avait pas de raison

de penser que demain, ces concentrations augmenteront, le cycle de dégradation des produits étant connu.

Il a par ailleurs estimé qu'il était scientifiquement établi que les produits antibiotiques et les perturbateurs endocriniens avaient un impact sur les espèces animales présentes dans les cours d'eau et que donc cette question ne relevait pas, *a priori*, du principe de précaution. En revanche, il lui a semblé essentiel de prendre en compte un rapport bénéfice / risque pour décider de l'avenir réservé à ces substances, en privilégiant les bénéfices attendus pour la santé humaine au détriment de l'équilibre des milieux naturels, la santé humaine ne pouvant d'ailleurs être protégée sans lutter contre certains parasites. La prééminence de la santé humaine lui a donc semblé être un postulat fondamental, pouvant passer par des sacrifices environnementaux.

Il a en outre jugé que si la nécessité de maintenir les équilibres écologiques ne pouvait être méconnue, l'article 5 ne devait pas s'opposer à ce que soient opérées des expériences animales en matière pharmaceutique, les modélisations ne pouvant être suffisantes dans ce domaine. Il a également souligné les grandes marges de progression existant en matière médicamenteuse, par exemple pour les traitements anticancéreux ou les maladies orphelines. M. Jacques Aumonier a sur ce point signalé les fortes pressions parfois exercées par des associations de familles de malades afin que soient mises sur le marché des molécules dès leur découverte.

Le rapporteur pour avis, rappelant que la santé humaine était exclue du champ d'application de la Charte, s'est interrogé sur les situations pouvant justifier le recours au principe de précaution en raison de risques nouveaux mal connus.

M. Jacques Aumonier a estimé que si l'impact environnemental d'un médicament isolé était bien connu, du fait des évaluations environnementales qui doivent être préalablement menées avant sa mise sur le marché, une interrogation pouvait exister quant à l'impact environnemental de « cocktails » de molécules parfois présents dans les cours d'eau et qui résultent de la combinaison de diverses substances (médicaments, pesticides, engrais par exemple), dont les effets synergiques sont mal connus.

Il a par ailleurs estimé que l'article 5 ne devait pas conduire à ce que le principe de précaution soit appliqué en méconnaissance des écrits scientifiques et a jugé à cet égard fondamental de préciser sur qui reposerait la charge de la preuve.

Après avoir noté que la Charte de l'environnement permettrait de donner un meilleur cadre juridique à des questions susceptibles de donner lieu à des contentieux croissants, **le rapporteur pour avis**, évoquant l'article 5 et l'article 9, a signalé que dans l'esprit du législateur et du Gouvernement, ces dispositifs étaient destinés à valoriser et conforter la recherche et permettaient notamment de justifier les essais de culture d'OGM dans le cadre du principe de précaution. Il a précisé qu'il ne s'agissait donc pas de confiner la recherche à ce qui serait « bon » pour l'environnement.

M. Jacques Aumonier a jugé effectivement indispensable de préciser que l'article 9 devait être interprété en ce sens.

AUDITION DE MME SOPHIE LIGER,
DIRECTEUR ADJOINT DE LA DIRECTION DES AFFAIRES ECONOMIQUES, FINANCIERES ET
FISCALES DU MOUVEMENT DES ENTREPRISES DE FRANCE (MEDEF)

MME MATHILDE JACQUEAU,
RESPONSABLE JURIDIQUE ENVIRONNEMENT,

ET M. GUILLAUME RESSOT,
CHARGE DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT

Mme Sophie Liger a en préalable souligné que le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) s'était saisi de la question de la Charte de l'environnement avant même la constitution de la Commission Coppens, et s'était à cette occasion prononcé en faveur d'une inscription d'un droit à l'environnement dans la Constitution. Toutefois, au fil de l'avancement des travaux et de l'examen des divers avants projets de textes, des inquiétudes sont apparues et aujourd'hui, les réserves du MEDEF portent sur trois points : la référence à la santé humaine dans la Charte, la rédaction choisie pour le principe de précaution et enfin l'article 9 relatif à la recherche, ces trois points faisant l'objet de vives inquiétudes de la part des acteurs de terrain.

Elle a indiqué que les débats avaient été vifs au sein même du MEDEF, M. Jean-Pierre Rodier, président du comité du développement durable étant initialement plutôt favorable au projet de Charte, alors qu'il est aujourd'hui un de ses fervents opposants.

Mme Sophie Liger a signalé que le MEDEF avait mené sa réflexion en s'appuyant sur des expériences passées. A cet éclairage, elle a estimé que les premiers trains à vapeur, en raison des craintes qu'ils suscitaient notamment pour la santé des animaux situés à proximité de leur passage, auraient pu donner lieu à des contentieux qui auraient considérablement retardé le développement technologique de la France. Dans la même logique, elle a cité le vaccin contre l'hépatite B, soupçonné à une époque d'entraîner l'apparition de scléroses en plaques.

Le rapporteur pour avis ayant souligné que le domaine de la santé humaine n'était pas traité par la Charte de l'environnement, **Mme Sophie Liger** a indiqué que telle n'était pas l'analyse du MEDEF, en raison notamment de l'article 1^{er} de la Charte qui dispose que « chacun a droit à un environnement équilibré favorable à sa santé ». **M. Guillaume Ressot** a ajouté que le MEDEF craignait en outre que la santé ne soit incluse dans le champ du principe de précaution, par effet de « ricochet » de l'article 1^{er} de la Charte sur son article 5.

Mme Sophie Liger a ensuite souligné que le MEDEF ne souhaitait nullement vider la Charte de son contenu, mais estimait nécessaire d'en améliorer la rédaction sur un certain nombre de points. Elle a à cet égard jugé utile de se défaire de l'illusion que le risque zéro pourrait être atteint et a souligné les risques de décourager les activités économiques sur le territoire français, et notamment les risques de délocalisation de centres de recherche. Elle a en outre insisté sur le décalage entre d'une part, la volonté politique affichée de lutter contre la désindustrialisation de la France et, d'autre part, le coup porté aux activités économiques par le biais du principe de précaution.

Le rapporteur pour avis a pour sa part considéré que la Charte avait été élaborée dans un esprit tout à fait différent, afin par exemple de mettre un terme au scandale que constitue la destruction d'essais d'OGM en plein champ et légitimer la recherche dans ce domaine. Il a donc jugé que la conjonction de l'article 5 de la Charte et de son article 9 conduisait en fait à accroître les exigences en termes de recherche, afin de lever les incertitudes scientifiques pesant sur l'impact de certaines activités.

Mme Mathilde Jacqueau a alors souligné que si tel était l'esprit de la Charte, la question de son interprétation par le juge ne s'en poserait pas moins et a fait état de nombreuses divergences d'interprétation au sein des juristes sur certaines dispositions de la Charte. Elle a ainsi craint que l'article 1^{er} de la Charte ne soit considéré par le juge comme fondant des actions individuelles visant à défendre un droit subjectif. Elle a en outre souligné que l'emploi des termes « environnement

favorable à sa santé » étaient extrêmement forts et impliquaient une action positive et presque de nature thérapeutique.

Le rapporteur pour avis a alors indiqué que le débat et les travaux parlementaires permettraient de lever de telles interrogations, le juge devant se référer aux travaux préparatoires afin d'interpréter les dispositions qui ne lui semblent pas suffisamment claires. Il a indiqué que lors des débats, des questions précises seraient posées aux ministres afin de lever toute ambiguïté. Reconnaissant que la Charte de l'environnement pourrait donner lieu à du contentieux, comme toute nouvelle norme, il a estimé qu'il ne fallait pas préjuger de l'issue qui serait réservée à ces recours qui ne déboucheront pas forcément sur des condamnations. Il a par ailleurs noté que le principe de précaution figurait déjà dans le code de l'environnement et n'avait pas donné lieu à beaucoup de contentieux. Il a en revanche jugé essentiel que le principe de précaution, une fois constitutionnalisé, soit plus largement diffusé auprès du public qu'il ne l'est aujourd'hui.

Mme Sophie Liger a alors signalé que si les contentieux ne se traduisaient pas forcément par des condamnations, ils feraient en revanche perdre beaucoup de temps à certains projets et pourraient ainsi occasionner de sérieux manques à gagner pour les entreprises en cause.

Le rapporteur pour avis s'étant enquis de la position du MEDEF quant à la proposition de créer un comité d'experts chargés de conseiller les autorités publiques dans l'application du principe de précaution, **Mme Sophie Liger** ne s'y est pas déclarée défavorable sur le fond, mais a jugé indispensable que des acteurs du secteur privé puissent y participer, notant que cela supposait en préalable d'établir des relations de confiance des experts publics envers ces derniers, ce qui n'est pas le cas pour l'instant.

Elle a par ailleurs rappelé l'inquiétude du MEDEF quant à l'article 9 de la Charte, dont elle a craint qu'il ne conduise les juges à s'immiscer dans le domaine de la recherche. **Mme Mathilde Jacquiau** a sur ce point souligné que les dispositions prévues pouvaient être interprétées comme faisant obstacle à toute recherche qui n'aurait pas pour finalité de préserver ou mettre en valeur l'environnement et a jugé qu'ainsi, la recherche portant sur les OGM pourrait être censurée.

Le rapporteur pour avis n'a pas partagé cette opinion, soulignant que l'article 6 disposait que les politiques publiques devaient concilier la préservation de l'environnement avec le développement économique et social, et a jugé que la récente décision du ministre de l'agriculture de suspendre la commercialisation du Régent en permettant d'écouler les stocks de ce produit mettait en œuvre tant l'article 5 que l'article 6 de la Charte, par anticipation.

Mme Sophie Liger ayant noté qu'aucune étude sérieuse n'avait pu démontrer de lien direct entre l'utilisation du Régent et la mortalité des abeilles, ces deux événements étant pour l'instant simplement concomitants, **le rapporteur pour avis** a rappelé que ce débat durait depuis dix ans et a jugé que la question consistait plutôt à savoir si ce produit aurait dû être homologué. Il a par ailleurs noté que les effets de certaines substances sur l'environnement ne pouvaient être prévus dès leur conception, citant ainsi les tous premiers désherbants qui ont été présentés comme « miraculeux » et dont on s'est plus tard rendu compte qu'ils étaient pour certains extrêmement nocifs.

Il a en outre insisté sur la nécessité de bien distinguer prévention et précaution, la prévention devant être appliquée par exemple pour lutter contre la présence de nitrates dans l'eau, qui non seulement ne donne pas lieu à incertitude scientifique, mais en outre est réversible. Soulignant que sur ce point, la Charte de l'environnement ne modifierait en rien le droit existant, il a appelé à ne pas faire d'erreur d'interprétation qui conduirait à placer sous l'autorité du principe de précaution des problématiques qui n'en relèvent pas. Il a donc rappelé que l'article 5 concernait les risques de dommage donnant lieu à une incertitude scientifique, les dommages devant concerner le seul environnement, et être à la fois graves et irréversibles. Il a jugé que dans une telle situation, exceptionnelle en pratique, il était du devoir des autorités publiques de prendre des mesures, de renforcer l'effort de recherche et de prendre le recul nécessaire.

Mme Sophie Liger a alors craint que la succession d'expertises et de contre-expertises ne conduise à ralentir excessivement les projets en cours, **M. Guillaume Ressot** s'interrogeant pour sa part sur l'appréciation du caractère provisoire des mesures adoptées, qu'il a jugée délicate. **Mme Mathilde Jacquau** a en outre noté que l'incertitude portait non sur la réalisation du risque mais sur son existence et a insisté sur la nécessité de mener les évaluations adéquates.

Le rapporteur pour avis a jugé que cette analyse confortait l'exigence de recherche posée selon lui par la Charte de l'environnement. Il a ajouté que son article 9 n'impliquait pas que les résultats des recherches doivent être forcément positifs pour l'environnement, interprétation contestée par **Mme Sophie Liger**, qui a souligné l'inquiétude de la communauté scientifique. Elle s'est en outre étonnée que d'une part, l'on présente la Charte de l'environnement comme un texte important et que d'autre part, l'on prétende que celle-ci n'emportera aucune conséquence juridique. **Mme Mathilde Jacquau** a également fait part des craintes du MEDEF d'une interprétation extensive de la Charte par les juges et des risques de renversement de charge de la preuve qu'emporterait le principe de précaution. Elle a en outre souligné que si à première vue, les entreprises n'étaient pas directement concernées par le principe de précaution qui s'imposera aux seules autorités publiques, tel ne serait pas le cas en pratique, puisqu'elles seront directement visées lorsque le principe de précaution sera invoqué à l'encontre d'autorisations administratives les concernant. Elle a jugé qu'ainsi, les entreprises et leurs produits seraient forcément mis en cause. Elle a enfin craint que les responsables politiques ne se montrent particulièrement frileux, de peur que leur responsabilité ne soit engagée, et a alerté sur les risques de « contagion » de telles attitudes immobilistes.

Puis, **M. Guillaume Ressot** a présenté les améliorations proposées par le MEDEF, portant sur les points suivants :

- à l'article 1^{er} de la Charte, préciser que chacun a le droit de vivre dans un « environnement équilibré et respectueux de sa santé », afin d'éviter toute appréciation subjective des dispositions de la Charte ;

- à l'article 5, préciser que le principe de précaution doit être appliqué « dans les conditions définies par la loi », afin d'éviter toute insécurité juridique et permettre d'articuler les dispositions de la Charte avec la définition législative du principe de précaution ;

- au même article, prévoir que le principe de précaution est appliqué « bien que l'absence totale de risque soit impossible à établir », afin qu'il soit établi que l'application de ce principe ne peut servir à évacuer toute notion de risque mais seulement ceux qui sont de nature à porter des atteintes « graves et irréversibles » à l'environnement ;

- au même article, préciser que les mesures prises en application du principe de précaution doivent être d'un « coût économiquement acceptable », afin d'harmoniser la définition du principe de précaution avec celle retenue par le code de l'environnement. **Le rapporteur pour avis** s'est déclaré totalement défavorable à une telle modification, la Charte visant notamment à ce que les problématiques environnementales ne soient pas envisagées sous le seul angle économique. Il a jugé cette proposition inadmissible en cas de risque de dommage grave et irréversible à l'environnement, et a par ailleurs souligné que la dimension économique était déjà présente à l'article 5, les mesures prises devant être « proportionnées » ;

- au même article, prévoir que les mesures adoptées par les autorités publiques doivent viser à « réduire et limiter » et non « éviter » la réalisation du dommage environnemental. **Mme Sophie Liger**, précisant que cette rédaction s'inspirait d'une réflexion de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, rapporteure au nom de la Commission des lois, a jugé que l'incertitude de la réalisation d'un dommage apparaissait en effet contradictoire avec le fait de l'éviter alors que le dommage est, par définition, incertain quant à son occurrence ;

- à l'article 9 de la Charte, préciser que la recherche et l'innovation doivent « notamment » apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.

AUDITION DE M. JACQUES PELISSARD,
DEPUTE, MEMBRE DE LA COMMISSION COPPENS,
PREMIER VICE-PRESIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE

M. Jacques Pélissard a centré son propos sur l'article 5 du projet de Charte, relatif au principe de précaution. Il s'est particulièrement inquiété de l'emploi des termes « autorités publiques », faisant peser sur les collectivités locales la charge d'appliquer le principe de précaution. Il a indiqué avoir plaidé, au sein de la Commission Coppens, en faveur d'une rédaction permettant de les exclure du dispositif, afin que les maires ne puissent être poursuivie, au pénal ou au civil, lorsqu'ils autorisent l'implantation d'antennes relais ou des essais d'organismes génétiquement modifiés en plain champ sur le territoire de leurs communes.

Il a jugé que la rédaction retenue ferait peser sur les maires une responsabilité qu'ils n'auront pas les moyens ni la compétence d'assumer. Soulignant qu'il était partisan d'une rédaction qui mentionnerait soit les « pouvoirs publics » soit les « autorités publiques compétentes », il a fait part de la grande inquiétude de l'association des maires de France quant à une interprétation large du dispositif prévu.

En effet, a-t-il indiqué, si l'Etat bénéficie du bras armé des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement ou des directions régionales de l'environnement pour appliquer le principe de précaution, tel n'est pas le cas du maire d'une commune de 300 habitants dont on attendra qu'il prenne des « mesures provisoires et proportionnées afin d'éviter la réalisation du dommage » et pour mettre en œuvre des « procédures d'évaluation des risques encourus ». Il a estimé que le dispositif prévu était donc totalement disproportionné au vu des moyens dont disposent les maires en pratique.

Il a également fait remarquer que les personnes privées ne se verraient pas appliqué le principe de précaution, alors que certaines grandes entreprises ont, sans conteste, des moyens d'expertise bien supérieurs à ceux dont dispose le maire d'une petite commune.

Le rapporteur pour avis a signalé que selon certains juristes, modifier la rédaction retenue pour le principe de précaution conduirait à le vider de son sens.

M. Jacques Pélissard a pour sa part jugé qu'exclure les collectivités territoriales de son champ d'application ne saurait être assimilé à une remise en cause du fond du dispositif.

Il a signalé qu'il était pour sa part beaucoup plus favorable à la rédaction retenue dans sa variante 1 proposée par la Commission Coppens, qui prévoyait que « quand un risque de dommage à l'environnement, grave et difficilement réversible, a été identifié, sans qu'il puisse être établi avec certitude en l'état des connaissances scientifiques, les autorités publiques mettent en œuvre, par précaution, des procédures d'évaluation et prennent les mesures appropriées. La loi précise les conditions d'application de ces dispositions ». Il a également souligné qu'il avait proposé d'amender le texte de la Charte dans un sens positiviste, l'homme n'étant pas seulement un prédateur, et faisant référence au « génie de l'homme » qui a su réguler mais aussi protéger la nature.

Le rapporteur pour avis ayant reconnu que des critiques étaient émises à l'encontre du projet de loi qui ne mentionne que très peu la notion de progrès, **M. Jacques Pélissard** a estimé indispensable de promouvoir une vision positive du rôle de l'homme dans son environnement.

Il a par ailleurs jugé que seul l'article 5 de la Charte était d'application directe et pourrait donc être invoqué devant n'importe quelle juridiction, et a également estimé inévitable une multiplication des contentieux, la Charte ayant vocation à faire partie intégrante de notre droit constitutionnel, comme cela a été le cas pour le préambule de la Constitution de 1946 et la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le rapporteur pour avis s'étant interrogé sur la possibilité de faire application du principe de précaution pour interdire la construction d'un barrage hydroélectrique qui conduirait à

envoyer une vallée, **M. Jacques Pélissard** a rappelé que le principe de précaution concernait des dommages dont la réalisation est incertaine et donc des risques difficiles à appréhender ; à ce titre, il a jugé que la construction d'un barrage n'était pas concernée par le principe de précaution.

S'agissant de l'article 7 du projet de Charte, relatif à la démocratie participative en matière de décisions ayant une incidence sur l'environnement, il a jugé que le dispositif prévu était bien encadré, et a rappelé qu'une disposition similaire avait d'ailleurs été prévue par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Il a en outre souligné que la participation du public était prévue au stade de « l'élaboration » des décisions, terme sans doute un peu fort, mais non au stade de la prise de décision qui reviendra toujours au pouvoir politique. Il a indiqué que la Commission Coppens avait quant à elle employé le terme d'« association » du public et non celui de participation.

AUDITION DE MME GENEVIEVE PERRIN-GAILLARD,
DEPUTEE, MEMBRE DE LA COMMISSION COPPENS

Mme Geneviève Perrin-Gaillard a tout d'abord précisé qu'elle s'exprimait en son nom propre et non au nom du groupe socialiste, rappelant qu'elle avait été membre de la Commission dite « Coppens » à la demande de Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable.

Elle a déclaré qu'elle n'était initialement pas favorable à la création d'une Charte de l'environnement, de nombreux outils existant déjà au sein du code de l'environnement, tels que le principe de précaution, qui y figure d'ailleurs dans une rédaction qui semble meilleure à celle retenue par le projet de loi constitutionnelle. Pour autant, a-t-elle signalé, être défavorable au principe d'une Charte de l'environnement ne signifie bien évidemment pas être défavorable au principe de la protection de l'environnement ou à celui d'un environnement sain et équilibré, tel que le qualifiait la Commission Coppens.

Elle a ensuite précisé qu'à l'issue des travaux de la Commission Coppens, elle n'était pas, *a priori*, opposée à la Charte de l'environnement, jugeant que celle-ci permettrait sans doute d'apporter des réponses à certains problèmes. Il serait pourtant illusoire, a-t-elle estimé, de penser que celle-ci permettra de régler tous les problèmes, soulignant ainsi la diminution des budgets publics consacrés à l'environnement ou à la recherche, et certaines mesures réglementaires qu'elle a qualifiées d'ubuesques, tel un arrêté relevant les seuils à partir desquels les élevages de bovins et de volailles sont soumis à autorisation. Elle a donc regretté que certaines politiques publiques aillent dans le sens contraire de celui privilégié par la Charte, et a espéré que celle-ci serait suivie de mesures concrètes permettant de mettre ses principes en application.

Evoquant le rapport d'information de M. Bernard Deflesselles au nom de la Délégation pour l'Union européenne sur la Charte de l'environnement et le droit européen, elle s'est vivement inquiétée de la proposition émise consistant à créer une structure indépendante d'expertise devant épauler le juge constitutionnel dans son appréciation de la constitutionnalité des lois au regard de la Charte de l'environnement, et s'est opposée à ce que les parlementaires soient dessaisis de leur pouvoir politique au profit d'une énième structure dite indépendante.

Puis, abordant les articles du projet de Charte, Mme Geneviève Perrin-Gaillard a indiqué qu'elle préférerait globalement la rédaction à laquelle était parvenue la Commission Coppens et qui semblait, à quelques points près, faire l'unanimité au sein des membres de cette instance, pourtant marqués les uns et les autres par des cultures très différentes.

S'agissant de l'article 1^{er} du projet de Charte, elle s'est déclarée en total désaccord avec la formulation retenue, et notamment l'emploi des mots « favorable à sa santé », rappelant que la Commission Coppens avait proposé une rédaction aux termes de laquelle « *toute personne a le droit de vivre et de se développer dans un environnement sain et équilibré qui respecte sa dignité et favorise son bien-être* ». Jugeant la conception retenue par le projet de loi constitutionnelle très individualiste et restrictive, elle a souligné que l'environnement ne pouvait se résumer à la santé et a plaidé pour que la dignité de l'homme soit mise en regard avec l'environnement dans sa globalité.

Elle a par ailleurs regretté que dans les considérants de la Charte, il ne soit jamais fait référence à la notion de patrimoine culturel. Or, a-t-elle souligné, l'environnement est un patrimoine dont la dimension culturelle ne peut être niée, la nature ayant de tout temps été façonnée par l'homme.

Evoquant les articles suivants du projet de Charte, Mme Geneviève Perrin-Gaillard a regretté que tous les grands principes énoncés par le code de l'environnement ne soient pas présents dans le texte proposé, tout en reconnaissant qu'il s'agissait sans doute d'un exercice qui relèverait davantage d'une loi organique.

Concernant le principe pollueur-payeur, elle a regretté que celui-ci, qui commençait à être compris par le grand public, ne soit pas explicitement affiché comme un symbole important par le projet de loi ; elle a toutefois reconnu que ce dernier comportait des dispositions relatives à la réparation des dommages qui s'y apparentaient sur le fond.

S'agissant de l'article 5 du projet de Charte relatif au principe de précaution, elle a déclaré préférer la rédaction retenue par le code de l'environnement, qui fait référence à la notion de « coût économiquement acceptable », qu'elle a jugée plus réaliste. Reconnaisant que l'élaboration d'un texte constitutionnel imposait une certaine concision, elle a néanmoins déploré qu'au vu de l'importance du principe de précaution, les rédacteurs ne soient pas « allés jusqu'au bout » de la logique en précisant la rédaction de ce principe d'application directe.

Evoquant l'article 6 du projet de Charte, elle a jugé que la rédaction proposée, très bavarde, n'apportait rien de nouveau et estimé que la première phrase (« *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable* ») se suffisait à elle-même, la seconde phrase (« *A cet effet, elles prennent en compte la protection et la mise en valeur de l'environnement et les concilient avec le développement économique et social* ») étant inutile, puisqu'elle est comprise dans la notion de développement durable.

M. Martial Saddier, rapporteur pour avis, ayant souhaité savoir quels étaient les articles de la Charte, qui, dans l'esprit des membres de la Commission Coppens, devaient être d'application directe, **Mme Geneviève Perrin-Gaillard** a précisé que les avis étaient très partagés au sein de la Commission sur cette question. Elle a toutefois estimé que le texte auquel celle-ci était parvenue comportait sans doute davantage de dispositions d'effet direct que dans le projet de loi constitutionnelle. Elle a par ailleurs souligné que la vie de la Commission Coppens n'avait pas été « un long fleuve tranquille », ses membres s'étant beaucoup investis et ayant dû dépasser, dans un premier temps, des « barrières de langage » en raison des horizons très divers dont ils étaient issus. Elle a jugé qu'en conséquence, le texte consensuel proposé par la Commission était préférable à la version proposée par le projet de loi.

M. Martial Saddier, rapporteur pour avis, ayant souligné que les différences de rédaction provenaient en grande partie des contraintes imposées pour l'élaboration d'un texte de portée constitutionnelle, qui se doit d'être aussi concis que possible mais également suffisamment explicite pour éviter tout contentieux, **Mme Geneviève Perrin-Gaillard** a fait remarquer que le principe de précaution, tel que décrit au sein du code de l'environnement, avait donné lieu à très peu de contentieux et a souligné que la Charte de l'environnement ne devait pas conduire à un accroissement des contentieux sur ce principe qui, tel qu'il figure aujourd'hui dans le code de l'environnement, ne gêne personne.

Le rapporteur pour avis ayant évoqué l'impact que pourrait avoir la Charte de l'environnement sur la recherche, **Mme Geneviève Perrin-Gaillard** a fait part de son accord sur le fond de l'article 9 du projet de Charte (« *La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement* »), mais a jugé que cette affirmation devait impérativement être assortie de mesures d'accompagnement permettant de la mettre en œuvre. Or, a-t-elle déploré, des amendements visant à renforcer ou simplement à maintenir notre effort de recherche public, à réglementer l'utilisation d'apexes vivants susceptibles de transmettre le virus de la grippe aviaire, ou encore à promouvoir les économies d'énergie sont aujourd'hui rejetés ; elle a espéré que l'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement permettrait que tel ne soit plus le cas à l'avenir.

Elle a enfin jugé que la Charte de l'environnement n'aurait d'impact sur le grand public qu'assortie des mesures complémentaires nécessaires.

M. Martial Saddier, rapporteur pour avis, a conclu que le poids symbolique de la Charte de l'environnement permettrait sans doute d'influer le comportement des décideurs, en leur envoyant un message fort.

AUDITION DE M. THIERRY CHAMBOLLE,
DIRECTEUR DELEGUE « ENVIRONNEMENT ET TECHNOLOGIES » DE SUEZ

M. Thierry Chambolle a indiqué que le groupe Suez étant très actif dans le domaine de l'énergie et de l'environnement, il avait tout intérêt à ce que l'environnement soit considéré comme un enjeu important et était donc favorable au principe de la Charte de l'environnement. Il a par ailleurs précisé qu'un juriste du groupe Suez avait participé au comité juridique chargé d'assister la commission Coppens dans ses travaux.

Pour autant, a-t-il signalé, le président de Suez est hostile à la constitutionnalisation du principe de précaution ; il a indiqué que, pour sa part, il aurait préféré que soit introduite dans la Constitution la notion de développement durable, concept d'équilibre et d'inspiration humaniste. Notant que celui-ci apparaissait certes à l'article 6, il a jugé qu'il aurait été plus opportun que la Charte se limite à cet article et soit un document court.

Le rapporteur pour avis a fait remarquer que la notion de développement durable figurait également dans le dernier considérant de la Charte.

M. Thierry Chambolle a déclaré qu'il lui aurait semblé préférable de faire apparaître cette notion dans les tous premiers considérants. Il a par ailleurs estimé que la rédaction des articles de la Charte posait problème sur certains points et a ainsi jugé peu opportun de faire peser sur l'Etat et les petites collectivités locales une obligation similaire d'application du principe de précaution alors qu'ils seront loin de disposer des mêmes moyens. **Le rapporteur pour avis** ayant précisé que ce principe n'aurait à être appliqué par les autorités publiques que dans leur champ de compétences respectif, **M. Thierry Chambolle** a fait remarquer que les maires pourraient être appelés à intervenir au titre de leur compétence en matière d'urbanisme, sans avoir forcément accès aux connaissances disponibles. Il a en outre estimé que le principe de précaution était d'interprétation difficile et a jugé qu'il aurait été plus sage de prévoir que celui-ci n'aura à être mis en œuvre que par l'Etat.

Il a par ailleurs fait part de l'inquiétude du groupe Suez à la lecture de l'article 1^{er}, dont il a jugé la rédaction très « dynamique » alors qu'une simple neutralité de l'environnement par rapport à la santé aurait semblé suffisante.

S'agissant de l'article 5, dont il a rappelé qu'il était d'application directe, il a estimé que le ministère de l'environnement courrait le risque que des réglementations simples, portant par exemple sur des normes de rejets de polluants, soient attaquées au motif qu'elles ne seraient pas proportionnées aux risques encourus. Il a craint que les autorisations délivrées en application de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement ne donnent elles aussi lieu à contentieux.

Le rapporteur pour avis ayant estimé que l'exigence de caractère provisoire et proportionné des mesures de précaution répondait à un souci de développement durable, **M. Thierry Chambolle** a jugé qu'il serait plus opportun de faire mention de mesures d'un coût économiquement raisonnable, comme cela est précisé dans l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

Après que **le rapporteur pour avis** eut estimé que la notion de coût était comprise dans celle de proportionnalité des mesures, **M. Thierry Chambolle** a indiqué que s'il était favorable à une entrée de l'environnement dans la Constitution, il était en revanche plus réservé quant à l'opportunité d'y introduire des dispositions très détaillées, qui ne relèvent pas forcément de la norme constitutionnelle. Une formulation simple, selon laquelle « la France souscrit aux principes fondamentaux du développement durable » lui a semblé suffisante, toute rédaction plus détaillée faisant courir le risque d'une multiplication des contentieux qui ne seront pas forcément favorables à l'environnement.

Le rapporteur pour avis a signalé que la Charte permettait de combler des imprécisions juridiques, en permettant désormais de bien distinguer prévention et précaution et a estimé que l'inscription des grands principes environnementaux dans la Constitution leur donnait une force

symbolique bien plus importante que s'ils avaient une simple valeur législative, répondant ainsi aux attentes pressantes de nos concitoyens.

M. Thierry Chambolle s'est pour sa part étonné de la dissymétrie existant entre d'une part les grands droits fondamentaux, telle la liberté individuelle, qui n'a pas nécessité de définition précise, et le sort réservé aux grands principes environnementaux, pour lesquels on aurait pu se contenter d'une formulation plus générale. Il a estimé qu'ainsi, l'Etat « se tirait une balle dans le pied », en complexifiant notre environnement juridique et en offrant de nouveaux moyens pour créer du contentieux.

Se faisant par ailleurs l'écho du milieu scientifique, il s'est inquiété de la recherche d'un risque zéro hypothétique et a jugé dangereux de donner l'illusion aux Français qu'ils peuvent vivre dans une société dépourvue de tout risque.

AUDITION DE M. JEAN-MICHEL GIRES,
DIRECTEUR « DEVELOPPEMENT DURABLE ET ENVIRONNEMENT » DE TOTAL,

M. JACQUES DE NAUROIS,
DIRECTEUR DES RELATIONS INSTITUTIONNELLES DE TOTAL,

MME PASCALE KROMAREK,
JURISTE DELEGUEE AUPRES DE LA DIRECTION « DEVELOPPEMENT DURABLE
ET ENVIRONNEMENT » DE TOTAL,

M. CHRISTOPHE CEVASCO,
CHARGE DES RELATIONS DE TOTAL AVEC LE PARLEMENT ET LES ELUS

M. Jean-Michel Gires a tout d'abord souligné que Total était très concerné par la Charte de l'environnement en raison de son domaine d'activité qui est par ailleurs couvert par une réglementation environnementale abondante. Il a également signalé que Total avait de sa propre initiative élaboré des documents environnementaux à vocation interne à l'entreprise, citant en particulier la Charte « sécurité, environnement, qualité », le code de conduite interne et le rapporte sociétal et environnemental annuel.

Soulignant que Total s'efforçait de promouvoir un développement durable en conciliant l'impératif de croissance économique avec les exigences de respect de l'environnement et d'équité sociale, il a fait part de l'accueil favorable de la Charte de l'environnement par le groupe, qui a d'ailleurs répondu au questionnaire communiqué lors de la consultation nationale qui a permis de préparer la Charte. Il a également précisé que Mme Pascale Kromarek avait été membre du comité juridique chargé d'assister la commission Coppens.

Jugeant la Charte de l'environnement plutôt bien structurée, il a néanmoins fait part des inquiétudes de Total sur les articles 1^{er} et 5 de ce texte.

S'agissant de l'article 5, il a jugé naturel que le principe de précaution figure dans la Charte de l'environnement, ce concept étant déjà largement médiatisé et pourtant mal compris, en raison d'une confusion fréquente de ce dernier avec le principe de prévention. Précisant que la prévention devait concerner tous les risques connus et référencés alors que le principe de précaution ne doit être appliqué qu'aux risques hypothétiques et implique d'agir avant que le risque ne soit clairement établi, il s'est réjoui qu'il soit précisé que la démarche de précaution relève des seules autorités publiques.

Il s'est en revanche interrogé sur les modalités d'application du principe de précaution par ces autorités, un encadrement strict lui paraissant nécessaire pour éviter la multiplication des contentieux, ce principe n'ayant pas vocation à être invoqué par des particuliers pour défendre leurs seuls intérêts personnels. Il a en outre souligné que si ce contentieux concernait directement les autorités publiques, les industriels seraient également touchés « par ricochet ». S'agissant du risque que le principe de précaution ne soit abusivement invoqué, il a ainsi cité l'exemple de la canicule estivale qui a causé un grand nombre de morts et pour laquelle des justiciables pourraient invoquer la carence des autorités publiques dans l'application de principe de précaution afin de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre.

Le rapporteur pour avis, après avoir signalé que la santé publique n'entraîne pas dans le champ d'application de la Charte, a estimé que le réchauffement climatique ne donnait aujourd'hui plus lieu à incertitude scientifique, puisque la communauté scientifique semble avoir atteint un consensus selon lequel les liens entre activités humaines, émissions de dioxyde de carbone et réchauffement climatique sont désormais avérés. Il a donc jugé que cette problématique relevait davantage d'une démarche de prévention visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre par les diverses activités humaines.

M. Jean-Michel Gires n'a pas rejoint cette analyse. En effet, a-t-il observé, si le changement climatique d'une part et le lien entre activités humaines et émissions de dioxyde de carbone d'autre part sont effectivement établis, tel n'est pas le cas du lien univoque qui existerait entre croissance des émissions de dioxyde de carbone et réchauffement climatique. Des études sont d'ailleurs en cours sur ce sujet, et certains estiment que le réchauffement climatique pourrait également être dû à une évolution de l'activité solaire. Des incertitudes existent également quant à la manière dont le dioxyde de carbone émis est absorbé par les écosystèmes. Le débat existe donc et les études actuelles en témoignent. Il a estimé que la problématique du réchauffement climatique relevait en conséquence du principe de précaution, comme en témoigne la Convention « Climat » de 1992 qui constitue une application de ce principe.

Le rapporteur pour avis s'est opposé à cette analyse, l'incertitude pesant selon lui non sur les liens de causalité existant entre émissions de gaz à effet de serre et réchauffement, mais plutôt sur l'amplitude du réchauffement et sur sa rapidité. Après avoir observé que Total menait des études sur la séquestration du dioxyde de carbone, ce qui tendrait à montrer que le groupe considère le risque comme de plus en plus probable, il a fait remarquer que l'absence d'incertitude scientifique ne devait pas se traduire par une unanimité de la communauté scientifique, illusoire, mais par un consensus. Il a enfin ajouté que le réchauffement climatique ne constituait pas un phénomène irréversible.

M. Jean-Michel Gires, réitérant son analyse, a indiqué que les recherches menées par Total sur la séquestration de dioxyde de carbone s'effectuaient précisément dans le cadre d'application du principe de précaution, c'est-à-dire en étudiant certaines solutions à long terme, sans attendre que toutes les incertitudes sur l'importance des phénomènes en cause aient été levées. Il a craint par contre que la conjonction de l'article 1^{er} et de l'article 5 ne conduise à mettre les autorités publiques « sous pression », les contraignant à prendre des mesures qui ne s'imposeraient pas. C'est pourquoi il a suggéré de préciser dans l'article 5 de la Charte que le principe de précaution doit être appliqué « dans les conditions déterminées par la loi ». Il a précisé que telle était déjà la formulation retenue pour le principe de précaution tel qu'il figure actuellement à l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Il a ajouté que ce dernier article était d'ailleurs très pondéré, puisqu'il prévoit que les mesures prises dans le cadre du principe de précaution doivent être « d'un coût économiquement acceptable ».

Le rapporteur pour avis a fait observer que cette préoccupation était prise en compte à la fois par l'article 5 de la Charte, qui prévoit que les autorités publiques doivent prendre des mesures « proportionnées » et par l'article 6 qui dispose que les politiques publiques doivent concilier la protection et la mise en valeur de l'environnement avec le développement économique et social.

Mme Pascale Kromarek a alors observé que l'article 5 de la Charte étant d'application immédiate, il se suffisait à lui-même et n'avait donc pas besoin d'être lu en rapport avec l'article 6 qui n'est pas de portée directe.

M. Jean-Michel Gires s'est par ailleurs étonné de la rédaction retenue à l'article 1^{er} de la Charte, la terminologie « environnement favorable » à la santé lui paraissant curieuse et ambiguë car le droit environnemental fait généralement référence à un « environnement respectueux » de la santé.

Mme Pascale Kromarek, reconnaissant que l'article 5 visait les seuls dommages causés à l'environnement et non pas les atteintes à la santé humaine, comme celles dues à la légionellose ou l'amiante, a néanmoins observé que l'article 1^{er} établissait un lien entre l'environnement et la santé humaine, dans la lignée d'autres textes environnementaux tels que la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi « Barnier », ou la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Le rapporteur pour avis a alors rappelé que l'article 1^{er} n'était pas d'application directe et qu'il serait bien établi, dans les débats parlementaires, que la santé publique n'entre pas dans le champ d'application de l'article 5.

Mme Pascale Kromarek a néanmoins craint que les dispositions de la Charte ne donnent lieu à des jurisprudences divergentes, susceptibles d'être lourdes de conséquences. Elle a en outre

rappelé que lors de son audition par la Commission des lois et la Commission des affaires économiques, le garde des Sceaux avait clairement affirmé que la Charte aurait un impact sur les régimes de responsabilité administrative et civile, créant ainsi un risque accru de mise en cause de la responsabilité des élus locaux qui seront tentés de pratiquer une politique « d'ouverture du parapluie » systématique, les pouvoirs de police générale du maire étant extrêmement étendus. Elle a jugé qu'ainsi, le risque de contentieux devant les deux instances administrative et civile était réel.

Après avoir souligné que la judiciarisation croissante de notre société était indépendante de la Charte de l'environnement, **le rapporteur pour avis** a souligné que la responsabilité des élus locaux ne pourrait être mise en jeu que dans leur champ de compétences, un maire ne pouvant par exemple prendre un arrêté afin d'interdire la culture d'organismes génétiquement modifiés dans un champ situé sur le territoire de sa commune, car cette compétence relève du ministre de l'agriculture. Il a ajouté qu'au vu de l'évolution actuelle de la jurisprudence sur le principe de précaution, il était préférable que celui-ci soit défini par le constituant et a jugé peu opérant de renvoyer à la loi les conditions d'application de ce principe, qui aura par définition à s'appliquer dans des situations d'incertitude. Un renvoi à la loi lui a donc semblé vider l'article 5 de son contenu.

Mme Pascale Kromarek a indiqué que la loi permettrait de mettre en place un cadre procédural en déterminant par exemple comment le risque doit être évalué et quelle devrait être la durée des mesures provisoires. **Le rapporteur pour avis** a estimé qu'en pratique, cela conduirait à prévoir dans la loi les modalités d'application du principe de précaution pour chaque type d'activité, ce qui lui a semblé irréaliste, la loi ne pouvant prévoir à l'avance tous les cas concrets dans lesquels il faudrait recourir à ce principe. Il a donc jugé préférable qu'il soit clairement défini par la Charte et que l'article 5 soit d'application immédiate.

Mme Pascale Kromarek a pour sa part estimé que la loi n'aurait pas à envisager tous les cas concrets d'application du principe de précaution. Elle a par ailleurs fait observer que l'interdiction de l'utilisation de farines animales au nom du principe de précaution avait conduit à ce que du jour au lendemain, on soit confronté au délicat problème environnemental de leur destruction et de leur stockage.

M. Jean-Michel Gires, rappelant que Total était un émetteur important de dioxyde de carbone, a réitéré le souhait du groupe que le principe de précaution soit mieux encadré et a suggéré les trois amendements suivants :

– rédiger ainsi l'article 1^{er} : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » ;

– préciser à l'article 5 que c'est « dans les conditions définies par la loi » que les pouvoirs publics veillent, par application du principe de précaution, à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées ;

– reformuler le début de l'article 5, qui semble ambigu, pour y introduire la notion de risque. Le début de cet article serait donc ainsi rédigé : « Lorsqu'existe un risque de dommage, bien qu'incertain en l'état des connaissances scientifiques, pouvant affecter de manière grave et irréversible l'environnement » (...).

AUDITION DE M. MAURICE TUBIANA,
PRESIDENT HONORAIRE DE L'ACADEMIE NATIONALE DE MEDECINE,
PRESIDENT DE LA COMMISSION ENVIRONNEMENT DE L'ACADEMIE DES SCIENCES

M. Maurice Tubiana a tout d'abord noté que si l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle faisait référence à une « écologie humaniste », concept auquel il s'est déclaré favorable, on pouvait regretter que le texte de la Charte elle-même accorde bien plus d'importance à la composante écologique qu'à la composante humaine, en étant guidée par l'idée que les intérêts propres au développement de l'homme concorderaient avec ceux de la protection de la nature.

Il a souligné que tel n'était pourtant pas le cas, citant ainsi l'assèchement des marais à la fin du XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècles, qui a permis de supprimer les moustiques qui transportaient l'agent du paludisme. Notant qu'alors, on avait privilégié la protection de l'homme sur celle des moustiques, il a craint qu'un tel choix soit inversé avec la mise en application de la Charte de l'environnement, dont il a signalé qu'elle mettait l'accent sur la protection de l'environnement sans faire référence au développement humain. Il a également souligné que si cette remarque pouvait sembler anodine du point de vue des populations des pays industrialisés, les quatre cinquièmes de l'humanité sont concernés par le paludisme qui provoque 3 à 4 millions de morts par an et constitue de ce fait l'une des premières causes de mortalité. Or, a-t-il indiqué, on note des hésitations dans certains pays africains quant à l'assèchement des marais, de crainte d'être accusés de nuire au respect de la nature. Il a donc jugé indispensable de préciser que l'écologie humaniste consiste à concilier le développement humain et l'environnement.

A cet égard, il a déploré une ambiguïté fondamentale du projet de Charte, qui dans son cinquième considérant, fait référence à la biodiversité. Il a craint qu'une telle disposition ne conduise à bloquer les initiatives, citant à titre d'exemple l'arrêt des travaux de construction d'une autoroute en raison de la menace que ceux-ci faisaient peser sur certains coléoptères. Or, a-t-il signalé, autant il est normal de souhaiter que soit respectée la biodiversité, autant il est très dangereux de vouloir faire de l'ensemble du territoire de la France un immense parc naturel. Il a ainsi jugé tout à fait légitime de souhaiter conserver le génome d'êtres vivants menacés de disparition pour les étudier et ainsi améliorer notre protection contre des agressions, citant le virus de la variole à titre d'exemple ; il a souligné sur ce point que des structures pourvoient déjà à cette nécessité (les parcs naturels et les banques de cellules).

En revanche, il a noté que la disparition d'espèces et l'apparition de nouvelles espèces constituait un élément central de l'histoire de la vie sur Terre, qui ne pouvait être nié. En conséquence, il a jugé que rechercher la préservation de toutes les espèces, quel qu'en soit le coût, était impossible sur le plan matériel et scientifiquement absurde.

M. Maurice Tubiana, rappelant par ailleurs qu'au cours du XX^{ème} siècle, la population humaine était passée de 1,8 milliard d'habitants à 6,5 milliards aujourd'hui, a jugé que les conditions naturelles devaient forcément s'adapter à une telle évolution, qui se poursuivra puisqu'on peut s'attendre à ce que la population totale atteigne 10 milliards d'être humains au cours du XXI^{ème} siècle. En effet, a-t-il souligné, il faudra bien que cette population se nourrisse, ce qui suppose d'étendre la surface des terres cultivables, de drainer des marécages, ou d'irriguer des déserts, et donc de perturber des équilibres écologiques. Il a craint que la Charte de l'environnement constitue un rempart à une telle évolution, en empêchant par exemple les agriculteurs d'utiliser des engrais ou des pesticides susceptibles de nuire à la conservation des écosystèmes.

M. Martial Saddier, rapporteur pour avis, ayant indiqué que les avis des juristes semblaient converger pour constater que seul l'article 5 du projet de Charte, relatif au principe de précaution, serait d'application directe, **M. Maurice Tubiana** a pour sa part jugé que l'affirmation gratuite, dans la Charte, que la destruction d'écosystèmes nuit à la santé pouvait être lourde de conséquences juridiques, rien n'empêchant le législateur d'adopter par la suite des lois organiques ou ordinaires poursuivant la même logique. Il a déploré que la Charte présente ainsi une vision du monde qui n'est pas celle de la communauté scientifique et a signalé que la régression des campagnes

au profit des villes, qui s'est accompagnée de la destruction d'écosystèmes, n'a pas nui à la santé humaine.

Puis, abordant l'article 5 du projet de Charte, M. Maurice Tubiana a rappelé que le principe de précaution avait déjà été appliqué dans le domaine de la médecine. Ainsi, a-t-il souligné, certains membres de la communauté médicale ont suspecté, dans les années 1998 et 1999, que la vaccination contre l'hépatite B favorisait l'apparition de la sclérose en plaques. En réaction, des associations se sont constituées pour réclamer la suppression de cette vaccination. Au mois d'octobre 1999, le ministère de la santé a donc prescrit la non vaccination contre l'hépatite B dans les établissements scolaires pour éviter les contentieux et, plus grave encore, l'Etat a été condamné à payer des dommages et intérêts à des fonctionnaires ayant été vaccinés et étant atteints de sclérose en plaques. Quelques mois plus tard, l'absence de lien entre la vaccination et cette maladie était scientifiquement établie, mais l'Etat a continué à verser des dommages et intérêts et la vaccination n'a pas été reprise, ce qui conduit d'ailleurs aujourd'hui la France à être pointée du doigt par l'Organisation mondiale de la santé. On peut estimer que cette absence de vaccination conduit à 200 morts supplémentaires par génération.

Le rapporteur pour avis ayant souligné que le domaine de la santé était exclu de la rédaction de l'article 5 relatif au principe de précaution, **M. Maurice Tubiana** a reconnu la validité de cette remarque mais a craint les risques de pressions pouvant être exercées à l'encontre de la communauté médicale. Citant un autre exemple, il a rappelé que s'agissant de la recherche de la présence du virus du Sida dans le sang des patients, la méthode initiale avait consisté à doser les anticorps. Une méthode concurrente, plus rapide, mais aussi beaucoup plus coûteuse est alors apparue, consistant à rechercher si le génome du virus est présent dans le sang. Le ministère de la santé a sollicité l'avis de deux groupes d'experts indépendants qui ont tous deux considérés que si cette solution était scientifiquement bonne, elle était d'un coût très élevé. Le ministère de la santé a décidé, malgré cette remarque, de se rallier à la deuxième méthode, malgré son coût gigantesque. M. Maurice Tubiana a jugé choquant qu'ainsi, au nom du principe de précaution, ait été négligé le véritable problème de la transfusion sanguine, qui nécessiterait des mesures beaucoup moins coûteuses et pourtant très efficaces en termes de santé publique. D'une manière générale, il a regretté que le principe de précaution focalise l'attention sur des risques minimes et hypothétiques tandis que sont négligés des risques avérés.

Il a jugé que le même type de comportements irrationnels primait en matière de sécurité alimentaire : un des problèmes réside aujourd'hui dans la présence de bactéries dans les aliments à des températures relativement basses et notamment celles des bacs des réfrigérateurs. Une solution consisterait à limiter le nombre de germes dans les aliments. Dans les cas où le recours à la stérilisation n'est pas possible, il pourrait être envisagé de recourir à des rayonnements ionisants, peu coûteux et efficaces, mais tel n'est pas le cas, la seule mention de « rayonnements ionisants » suffisant à provoquer des levées de boucliers. Il a jugé que ces comportements résumaient bien la conception actuelle du principe de précaution, qui repose sur des réactions irrationnelles.

M. Maurice Tubiana s'est en revanche déclaré tout à fait favorable à la conception retenue pour le principe de précaution lors du Sommet européen de Nice de décembre 2000, qui préconise que soit menée une analyse mettant en regard les coûts encourus et les bénéfices attendus, c'est-à-dire permettant de savoir si la suppression du danger aurait un avantage pour la santé et pourrait être opérée à un coût raisonnable. Il a jugé que ne pas prendre en compte cet aspect essentiel contribuerait à mettre en péril notre système de protection de la santé et a fait remarquer que les mesures prises pour lutter contre l'encéphalopathie spongiforme bovine étaient d'un coût supérieur à 1 milliard d'euros par an, alors qu'on dénombre 6 morts depuis 1993. Il a jugé que la rédaction de l'article 5, imposant aux autorités publiques de prendre des « mesures proportionnées » ne permettait pas de prendre en compte l'exigence d'un bilan coût / bénéfice, la rédaction retenue étant beaucoup trop vague.

M. Maurice Tubiana a ensuite déploré que la Charte de l'environnement soit inspirée du vœu pieux d'un « risque zéro » inatteignable, puisque l'on sait depuis Aristote qu'une affirmation négative n'est pas démontrable, ce qui signifie que l'on ne peut démontrer qu'une substance est dépourvue de tout risque.

Il a jugé que la Charte, même si elle ne vise pas explicitement le domaine de la santé dans l'article 5, aurait néanmoins un impact sur ce secteur ne serait-ce qu'en raison de son article 1^{er} qui dispose que chacun a droit à un environnement équilibré et favorable à sa santé. Ainsi, a-t-il souligné, on sait qu'une des sources de la présence d'antibiotiques dans l'environnement est liée à l'extraction de ces substances des urines ; ces antibiotiques contribuent certes à déséquilibrer les écosystèmes, mais on doit mettre cet élément en regard de la forte croissance l'espérance de vie lors des dernières décennies.

Il a jugé que, d'une manière générale, la Charte de l'environnement traduisait une « peur panique » vis-à-vis de la science et de ses progrès, à l'heure où l'avenir des pays industrialisés réside justement dans cette capacité d'innovation. Il a également regretté que la Charte ne mentionne que les risques encourus sans faire référence aux avantages tirés du développement des sciences. Par ailleurs, il a jugé absurde la conception selon laquelle la recherche aurait pour seul but, par le biais de l'article 5, de rechercher et évaluer la présence de risques.

S'agissant de l'article 7 relatif à la participation du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement, il a jugé dangereux un dispositif qui n'encadrerait pas strictement cette forme de démocratie participative dans des règles précises, faute de quoi la coalition d'intérêts particuliers nuirait à l'intérêt général.

En conclusion, M. Maurice Tubiana a indiqué que l'Académie des sciences avait proposé la création d'un comité consultatif de l'environnement, qui, sur le modèle du Comité national d'éthique, permettrait de dépassionner les débats et de mener une réflexion sereine en matière d'environnement, un tel comité devant rassembler des juristes, des scientifiques et des représentants de la société civile.

AUDITION DE MME DENISE LESPINASSE,
PRESIDENTE DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT D'UFC-QUE CHOISIR,

MME LAURA DEGALLAIX,
CHARGÉE DE MISSION SUR L'ENVIRONNEMENT A UFC-QUE CHOISIR,

ET M. NICOLAS LARMAGNAC,
DIRECTEUR DU SERVICE DU DEVELOPPEMENT ET DE LA COMMUNICATION
D'UFC-QUE CHOISIR

Mme Denise Lespinasse a en préalable indiqué que UFC-Que Choisir était agréé comme association de protection de la nature et qu'elle était de ce fait très attachée au principe d'une Charte de l'environnement adossée à la Constitution.

M. Nicolas Larmagnac a précisé que l'association soutenait le texte proposé et avait d'ailleurs été, en tant que membre de la commission Coppens, le premier des participants de cette instance à proposer une rédaction pour la Charte de l'environnement. Il a souligné l'importance d'une constitutionnalisation du droit à l'environnement et a déclaré que le texte proposé convenait, dans ses grandes lignes, à UFC-Que Choisir, en allant à l'essentiel. Il a précisé que ce soutien était d'autant plus important qu'on constate par ailleurs un certain nombre d'oppositions au projet de loi constitutionnelle ; reconnaissant que celui-ci était sans doute critiquable sur certains aspects, il a jugé qu'il convenait néanmoins de défendre ce texte dont il a estimé qu'il allait dans le sens de l'histoire et de la promotion du développement durable. En effet, a-t-il indiqué, les citoyens sont de plus en plus sensibles à la qualité des produits qu'ils consomment, qualité qui a une dimension certes technique, mais aussi sociale et environnementale.

Il a par ailleurs noté que la Charte permettait de consacrer des principes de base déjà connus, tels que le principe de précaution ou celui d'information, dont il a jugé qu'ils mériteraient d'être précisés, ou le principe « pollueur-payeur » à l'article 4, dans une rédaction insatisfaisante car elle ne s'opposerait pas à ce que soit adoptée une loi instaurant un système de droits à polluer contraire au développement durable, des industriels pouvant en effet se libérer d'une exigence environnementale en payant.

Mme Laura Degallaix a indiqué que l'association proposait en conséquence des amendements sur différents points.

A l'article 4, elle a suggéré de prévoir que toute personne est tenue de réparer les dommages qu'elle cause à l'environnement, et n'a pas seulement pour obligation de « contribuer » à leur réparation, ce qui autoriserait une réparation partielle. Elle a en outre souligné que la rédaction retenue par le code de l'environnement, plus précise que celle adoptée dans la Charte, n'avait pas donné lieu à des problèmes d'application.

M. Martial Saddier, rapporteur pour avis, a fait observer que les termes « principe pollueur-payeur » qui figurent dans le code de l'environnement n'avaient pas été retenus en raison de leur caractère ambigu susceptible d'être interprété comme autorisant la mise en place de droits à polluer. Il a par ailleurs fait remarquer qu'il reviendrait à une loi d'application de déterminer les modalités de la contribution à la réparation des dommages et qu'il n'était pas dans l'esprit du législateur d'ouvrir la porte à des droits à polluer.

Mme Laura Degallaix a ensuite abordé l'article 5, soulignant qu'UFC-Que choisir soutenait la constitutionnalisation du principe de précaution, tout en craignant que la rédaction retenue ne donne lieu à des erreurs d'interprétation. En effet, a-t-elle souligné, il s'agit d'un principe d'action et non pas d'abstention, qui ne peut être assimilé à une exigence de risque zéro ; il doit en revanche être un aiguillon de la recherche environnementale et une incitation à approfondir les études d'impact. Elle a suggéré deux propositions d'amendements :

– le premier consisterait à appliquer le principe de précaution en cas de dommage grave « ou » irréversible à l’environnement et non pas en cas de dommage grave « et » irréversible, la formulation de la Charte semblant trop restrictive et ne concernant de ce fait que des dommages très rares ;

– le second consisterait à préciser que les mesures prises en application du principe de précaution doivent être non seulement provisoires et proportionnées mais également révisables, afin de garantir que celles-ci pourront évoluer au gré des connaissances scientifiques.

Elle a par ailleurs regretté que le champ d’application de l’article 5 ne soit pas élargi à la santé humaine, alors que l’article 1^{er} établit le lien existant entre environnement et santé.

Le rapporteur pour avis a jugé que l’exigence de mesures révisables était satisfaite par l’emploi du terme « provisoires », une mesure provisoire pouvant en effet conduire à son abandon mais aussi à sa poursuite dans un sens plus ou moins contraignant. Il a ensuite fait remarquer que l’article L. 110-1 du code de l’environnement ne faisait porter le principe de précaution que sur les risques de dommages graves « et » irréversibles, la Charte reprenant donc sur ce point des dispositions existantes, et a craint que la proposition consistant à remplacer le mot « et » par le mot « ou » ne conduise à une confusion entre précaution et prévention, alors que la Charte a justement le mérite de bien distinguer ces deux notions.

Mme Laura Degallaix n’a pas rejoint cette dernière analyse, faisant observer que la distinction entre précaution et prévention était intimement liée à l’état des connaissances scientifiques sur le risque. **M. Nicolas Larmagnac** a ajouté qu’il serait justifié d’appliquer le principe de précaution pour des dommages graves mais réversibles, citant l’exemple des organismes génétiquement modifiés dits « Terminator », qui sont stériles.

Le rapporteur pour avis a néanmoins estimé que l’amendement proposé conduirait à ouvrir de manière excessive le champ d’application du principe de précaution. Il a ajouté que la Charte constituait un texte fort et symbolique en constitutionnalisant le droit à l’environnement et a jugé nécessaire de procéder par étapes.

Mme Laura Degallaix a ensuite abordé l’article 7 pour proposer que celui-ci soit amendé afin de prévoir un devoir d’information de toute personne par les autorités publiques. **M. Nicolas Larmagnac** a indiqué que la proclamation d’un droit à l’information paraissait en effet insuffisante car elle ne garantit pas un exercice effectif de ce droit, qui risque en pratique d’être confronté à de nombreux obstacles ; il lui a donc semblé nécessaire de préciser que « les personnes publiques ont le devoir, dans les conditions et les limites définies par la loi, de permettre à toute personne l’accès aux informations relatives à l’environnement qu’elles détiennent ainsi que de la faire participer à l’élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l’environnement ».

Le rapporteur pour avis a estimé pour sa part que l’article 7 allait déjà très loin en permettant à toute personne de « participer » à l’élaboration de décisions publiques, ce qui lui a semblé proclamer un droit plus poussé qu’un simple droit à l’information.

M. Nicolas Larmagnac a estimé que cette participation existait déjà par l’intermédiaire de certaines instances, comme par exemple le Conseil national des déchets. **Mme Denise Lespinasse** a pour sa part regretté qu’un grand retard ait été pris dans la mise en place des commissions consultatives des services publics locaux.

S’agissant des articles 8 et 9 de la Charte, **M. Nicolas Larmagnac** a estimé qu’il s’agissait d’articles de circonstance, sans grande signification et sans réelle portée.

Mme Laura Degallaix, soulignant que l’éducation et la formation des citoyens à l’environnement étaient essentielles, a jugé souhaitable que celles-ci aillent au-delà du seul cadre scolaire et universitaire pour toucher l’ensemble de la société civile et assurer la diffusion d’une véritable culture du respect de l’environnement. A cet effet, il lui a semblé nécessaire que les citoyens aient les moyens de développer leurs connaissances en matière d’environnement, connaître les

conséquences de leurs choix et de leurs gestes et prendre conscience de la fragilité des écosystèmes. Elle a estimé que les pouvoirs publics avaient donc l'obligation de fournir une éducation et une formation à l'environnement aux citoyens, c'est-à-dire intégrer l'apprentissage des droits et devoirs en matière d'environnement dans les programmes scolaires et universitaires, ainsi que dans les formations initiales et continues et les animations pédagogiques locales, prévoir des enseignements spécifiques à l'environnement et promouvoir le développement d'activités nouvelles et de métiers nouveaux afin d'assurer la préservation de l'environnement.

En conséquence, elle a proposé que l'article 8 soit ainsi rédigé : « Les autorités publiques doivent promouvoir l'éducation et la formation à l'environnement en faveur d'une prise de conscience par les citoyens des valeurs environnementales et des droits et devoirs définis par la présente Charte ».

M. Nicolas Larmagnac, abordant l'article 9, a estimé que ce dernier semblait ne figurer dans la Charte que pour agréer les milieux scientifiques.

Le rapporteur pour avis a indiqué qu'au contraire, il donnait lieu à des interprétations parfois inquiètes de la part de certains membres de la communauté scientifique qui craignent que celui-ci ne vise en réalité à confiner la recherche aux seuls programmes à finalité environnementale. Il a souligné que bien évidemment, telle n'était pas l'intention du Parlement.

M. Nicolas Larmagnac a signalé qu'il partageait l'analyse du rapporteur pour avis mais a néanmoins jugé la rédaction proposée peu ambitieuse et a donc proposé que l'article 9 soit ainsi rédigé : « La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à l'amélioration des connaissances en matière de préservation et de mise en valeur de l'environnement et être force de proposition dans ce domaine. Les pouvoirs publics veillent à assurer la cohérence et la coordination entre les disciplines et compétences scientifiques concernées ».

Le rapporteur pour avis ayant estimé que le souci ainsi exprimé était pris en compte par l'article 5, **Mme Laura Degallaix** a précisé qu'il convenait d'adopter une démarche globale dans le domaine de la recherche.

AUDITION DE M. DOMINIQUE PARET,
DIRECTEUR DES RELATIONS INSTITUTIONNELLES
ET DES AFFAIRES ECONOMIQUES
DE L'UNION FRANÇAISE DES INDUSTRIES PETROLIERES (UFIP),

M. BRUNO AGEORGES,
DIRECTEUR DES AFFAIRES JURIDIQUES ET ECONOMIQUES DE L'UFIP,

M. JEAN-PIERRE LEGALLAND,
DIRECTEUR TECHNIQUE ENVIRONNEMENT ET RAFFINAGE DE L'UFIP

M. Bruno Ageorges a tout d'abord indiqué que l'Union française des industries pétrolières (UFIP) adhère à la démarche de Charte de l'environnement, les principes édictés par cette dernière étant d'ailleurs bien connus et appliqués par les entreprises du secteur pétrolier.

Il a néanmoins émis des réserves quant à l'opportunité de conférer un caractère constitutionnel à la Charte ; en effet, a-t-il déclaré, s'il s'agit simplement de donner une portée symbolique à un droit à l'environnement, comme cela a d'ailleurs été le cas dans les constitutions d'autres pays, l'UFIP adhère à la démarche adoptée ; en revanche, s'il s'agit d'aller au-delà, ce qui semble être le cas puisque la Charte de l'environnement est beaucoup plus précise que les dispositions contenues dans d'autres constitutions, la réforme proposée pourrait être lourde de conséquences mal maîtrisées.

Il a ainsi fait état de l'audition de M. Dominique Perben, garde des Sceaux, par la Commission des lois et la Commission des affaires économiques, rappelant que celui-ci avait reconnu que la Charte aurait des conséquences importantes sur les régimes de responsabilité civile et administrative ; il a pour sa part estimé que tel pourrait également être le cas pour la responsabilité pénale et s'est inquiété de la nature des principes inscrits dans la Charte.

M. Martial Saddier, rapporteur pour avis, a indiqué que celle-ci avait évidemment une portée autre que symbolique, mais a souligné que seul l'article 5 serait d'application immédiate, les objectifs inscrits dans les autres articles devant faire l'objet de textes d'application pour pouvoir être invoqués par les justiciables. Il a ainsi précisé que l'article 1^{er} permettrait de censurer éventuellement une loi non-conforme à l'objectif qu'il définit, mais que celui-ci ne pourrait être invoqué directement lors d'un recours. Il a également souligné que le principe de précaution ne concernait que les dommages causés à l'environnement et ne pouvait donc être appliqué au motif d'une atteinte à la santé humaine.

Après avoir rappelé que le garde des Sceaux avait clairement établi qu'un texte constitutionnel ne pouvait donner lieu à une incrimination pénale, en raison du principe de légalité des délits et des peines, il a précisé que le principe de précaution s'appliquerait aux seules autorités publiques dans leur champ de compétences respectif et que les débats parlementaires permettraient de préciser explicitement ce point.

Après que **M. Dominique Paret** eut souligné que les autorités publiques disposeraient d'un pouvoir d'appréciation relativement important pour appliquer le principe de précaution, **M. Bruno Ageorges** a déclaré que l'UFIP attendait beaucoup des travaux préparatoires des deux assemblées afin que certaines notions soient clarifiées et précisées. Il a ajouté que s'il revenait bien aux seules autorités publiques d'appliquer le principe de précaution, cette application concernerait forcément les entreprises de façon indirecte en ayant trait à leur domaine d'activité et il a redouté l'incertitude qui pourrait ainsi peser sur certains secteurs industriels.

Le rapporteur pour avis, ayant fait observer qu'aujourd'hui, cette incertitude existait déjà du fait d'une judiciarisation croissante de notre société et d'une réelle sensibilité de l'opinion publique aux questions environnementales, a souligné la nécessité de cumuler plusieurs conditions afin qu'il soit recouru au principe de précaution : incertitude scientifique, gravité et irréversibilité du dommage causé à l'environnement. Il a jugé que la définition retenue, particulièrement précise, était

souhaitable à l'heure où le principe de précaution fait l'objet d'une jurisprudence parfois désordonnée.

Après que **M. Dominique Paret** eut estimé qu'il serait particulièrement difficile d'apprécier le caractère irréversible d'un dommage, **M. Jean-Pierre Legalland**, reconnaissant la tendance actuelle à une judiciarisation, a craint que ce mouvement ne soit amplifié par la Charte de l'environnement, les marges laissées pour son interprétation risquant de faire peser sur les milieux économiques une incertitude décourageant les investissements. Il a en outre souligné que le principe de précaution, certes très médiatisé, était en réalité très mal connu.

Le rapporteur pour avis a indiqué qu'il s'attacherait, dans son rapport et lors des débats parlementaires, à bien définir ce principe, notamment en le distinguant clairement de la démarche de prévention. Reconnaisant que l'article 5 n'avait pas qu'une portée symbolique, il a tenu à relativiser l'application qui en serait faite, ce principe n'ayant pas vocation à se substituer aux politiques de prévention.

M. Jean-Pierre Legalland ayant jugé que le principe de précaution pourrait être appliqué à l'encontre de tours de réfrigération dont on soupçonne qu'elles peuvent contribuer à des épidémies de légionellose, ce qui conduirait à terme à devoir les fermer, **le rapporteur pour avis** a noté que la santé publique n'entraîne pas dans le champ de l'article 5 de la Charte et qu'en l'espèce, aucune incertitude scientifique ne justifiait le recours à ce principe.

M. Jean-Pierre Legalland a craint que telle ne soit pas l'interprétation de l'article 5 de la Charte par les juges et a en outre estimé que sous une forte pression médiatique, les autorités publiques pourraient être tentées d'appliquer le principe de précaution en lieu et place d'une démarche de prévention. Il a ainsi fait remarquer que les tours de réfrigération fonctionnaient auparavant en circuits ouverts, ce qui avait été fortement critiqué, d'où le recours à des circuits fermés qui donnent aujourd'hui lieu à des épisodes de légionellose. Il a donc jugé que le principe de précaution aurait des effets collatéraux inévitables.

Puis, notant que la commercialisation du Régent avait été suspendue au nom du principe de précaution, il s'est demandé si une telle décision aurait été possible si cet insecticide avait représenté 80 % du chiffre d'affaires de la firme Bayer.

Le rapporteur pour avis a pour sa part estimé que l'insecticide Régent relevait pleinement du principe de précaution en raison des incertitudes scientifiques relatives à son impact sur la mortalité des abeilles.

Après que **M. Jean-Pierre Legalland** eut fait part de ses craintes quant au risque de confusion, par les autorités publiques et l'opinion, entre précaution et prévention, **M. Dominique Paret** a souligné que la France ne devait pas être en situation « d'exception environnementale » par rapport à ses voisins, des pans entiers de notre industrie risquant d'être dévastés car les investisseurs ne comprennent plus nos règles de droit. Il a jugé qu'ainsi, on porterait un coup à l'emploi.

Le rapporteur pour avis a rappelé que l'esprit de l'article 5 consistait à poser les bases d'un principe dont on sait qu'il donne lieu aujourd'hui à une jurisprudence de plus en plus abondante et a jugé préférable que la définition de ce principe relève du Parlement. Il a ajouté qu'en faisant état de la Charte de l'environnement, la France pourrait également peser dans les négociations internationales et « tirer vers le haut » nos voisins européens.

M. Dominique Paret a réitéré sa crainte que la Charte de l'environnement ne donne lieu à des interprétations divergentes de la part des juges, comme cela est déjà le cas pour l'interprétation de la réglementation environnementale par les services déconcentrés de l'Etat. **M. Jean-Pierre Legalland** a rejoint cette analyse, ajoutant que la Charte de l'environnement pourrait être utilisée par des riverains résidant à proximité de sites industriels pour contester l'existence de ces sites.

Le rapporteur pour avis, jugeant pour sa part qu'une telle contestation existait déjà, comme en témoigne l'abondant contentieux dans le domaine de l'urbanisme, a douté que l'impact de la Charte de l'environnement soit aussi important que ne le craint l'UFIP.

M. Bruno Ageorges s'est alors demandé si le principe de précaution ne pourrait être invoqué à l'encontre du transport maritime de produits pétroliers, dont certains ont un impact environnemental mal déterminé scientifiquement. **Le rapporteur pour avis** a estimé que le risque d'une marée noire ne relevait pas du principe de précaution, le risque encouru étant en réalité celui du naufrage d'un navire ; il s'agit donc de prendre des mesures de prévention adaptées, comme par exemple la généralisation des navires à double coque. **M. Bruno Ageorges** a souligné que lors du naufrage du *Prestige*, la pollution avait été accrue par la décision du Gouvernement espagnol d'éloigner le navire des côtes et a estimé que cet exemple illustre bien le cas d'une mesure de précaution ayant des effets pervers ou aggravants. **Le rapporteur pour avis** a pour sa part estimé que cette décision, qui relevait de la prévention, pouvait donner lieu à application de l'article 4 de la Charte.

M. Jean-Pierre Legalland, souscrivant à la distinction opérée par le rapporteur pour avis entre prévention et précaution, a souligné la nécessité de procéder à une « codification » du principe de précaution permettant de déterminer sans équivoque quels sont les dommages à l'environnement pouvant être considérés comme graves et irréversibles.

Interrogé sur la position de l'UFIP quant au cinquième considérant de la Charte, qui fait référence à l'exploitation excessive des ressources naturelles, il a fait observer que la consommation des énergies alternatives au gaz et au pétrole ne progressait pas et a estimé que l'intensification de l'exploitation de ces deux ressources naturelles était inéluctable en raison de la croissance démographique mondiale et de la volonté des pays en voie de développement de suivre le modèle des pays industrialisés.

Précisant que les réserves de pétrole représentaient 40 années de consommation et celles de gaz 60 années de consommation énergétique, **M. Dominique Paret** a alerté sur la nécessité de prendre en compte, au-delà des réserves prouvées, les réserves probables ainsi que les sables bitumineux. Il a donc estimé qu'au vu de ces éléments, si la question de l'exploitation des ressources naturelles ne constituait pas un faux débat, il ne fallait pas non plus accorder une importance exagérée au cinquième considérant de la Charte.

M. Jean-Pierre Legalland a ajouté que si l'approche du protocole de Kyoto, qui repose sur des économies d'énergie, est exemplaire, il serait illusoire d'espérer que la Chine renoncera à son développement ; or, la croissance de sa consommation annuelle de produits pétroliers est équivalente à un tiers de la consommation annuelle française. Il a en revanche estimé que l'augmentation du niveau de vie en Chine et en Inde conduirait ces deux pays à maîtriser leur taux de natalité et donc à stabiliser, puis réduire à terme leur consommation énergétique et donc leurs émissions de dioxyde de carbone.

AUDITION DE M. JEAN PELIN,
DIRECTEUR GENERAL DE L'UNION DES INDUSTRIES CHIMIQUES (UIC)

ET DE M. JACQUES BOUDON,
DIRECTEUR TECHNIQUE DE L'UIC

M. Jean Pelin a en préalable présenté l'industrie chimie française. Il s'agit d'un secteur économique important, puisque sa production représente 90 milliards d'euros et qu'elle emploie directement 240 000 personnes, le nombre d'emplois indirects représentant le double. Produisant à la fois des biens intermédiaires et de consommation, elle a le deuxième chiffre d'affaires le plus important du secteur industriel, après l'automobile, et se situe à la première place des industries exportatrices. En raison de son caractère fortement capitalistique, elle est le quatrième employeur national au sein de l'industrie. L'industrie chimie européenne a le premier rang mondial, ce qui est lié tant à des traditions historiques qu'à la qualité de la main d'œuvre employée et au sens entrepreneurial. La recherche constitue un domaine essentiel pour cette industrie qui est fortement innovatrice.

Puis, M. Jean Pelin a souligné que l'Union des industries chimiques (UIC) était favorable au principe d'une Charte de l'environnement, dès lors que celle-ci préserve l'innovation et la prise de risques en France, qui sont essentielles pour les activités chimiques industrielles.

M. Jacques Boudon a signalé que l'UIC avait pris position sur le principe de précaution dès le mois de mai 2000, après la publication du rapport de Mme Geneviève Viney et de M. Philippe Kourilsky et a jugé que cette position était toujours d'actualité. Il a souligné que notamment, le principe de précaution ne devait pas entraver l'innovation, les industries chimiques françaises ayant souscrit un engagement de progrès afin d'améliorer de manière continue leurs performances dans les domaines de l'hygiène, de la sécurité et de l'environnement. Il a donc exclu toute disposition qui privilégierait le pilier environnemental du développement durable au détriment des deux autres, le développement durable ne pouvant exister en l'absence de croissance économique.

Le rapporteur pour avis ayant signalé que l'article 6 de la Charte de l'environnement prévoyait expressément que les politiques publiques devaient concilier la préservation de l'environnement avec le développement économique et social, **M. Jacques Boudon** a totalement souscrit à cette disposition. Il a néanmoins émis de fortes réserves sur les articles 1^{er} et 5 de la Charte.

S'agissant de l'article 1^{er}, il a souhaité que la notion d'environnement « équilibré » soit clarifiée, notamment en raison de la présence de la notion de biodiversité présente au cinquième considérant. Il a plaidé pour que le terme environnement soit entendu au sens strict, à savoir celui de milieu naturel. Il a par ailleurs signalé que le maintien de la biodiversité ne pouvait scientifiquement être considéré comme favorable à la santé, comme l'a souligné le Professeur Maurice Tubiana. Il a donc craint que la rédaction de l'article 1^{er} ne donne lieu à de nombreux contentieux.

Le rapporteur pour avis a indiqué qu'il convenait de bien distinguer le principe de précaution de celui de prévention, et a jugé qu'à cet égard, les débats parlementaires et les travaux préparatoires des rapporteurs devaient être extrêmement clairs. Il a rappelé que le principe de précaution visait des risques de dommage grave et irréversible, et scientifiquement incertains. Déclarant comprendre les inquiétudes exprimées, il a insisté sur le fait que l'article 5 de la Charte de l'environnement ne devait pas être considéré comme un « fourre-tout » et a souligné que certains exemples ne relevaient manifestement pas du principe de précaution. Il a ainsi cité l'exemple de la présence de nitrates dans les nappes phréatiques, le risque de dommage à l'environnement n'étant dans ce cas pas scientifiquement incertain et le dommage étant par ailleurs réversible ; aussi, a-t-il estimé, ce cas relève-t-il de la prévention et non de la précaution. Il a ajouté qu'il était en pratique difficile de trouver des exemples de situations tombant sous le coup de l'application du principe de précaution.

M. Jacques Boudon citant l'exemple du changement climatique, **le rapporteur pour avis** a estimé que là encore, cette problématique relevait de la prévention, ce phénomène ne donnant

aujourd'hui plus lieu à incertitude scientifique. Il a ajouté que si la Charte de l'environnement donnerait inévitablement lieu à des contentieux, on ne pouvait pour autant prédire que ceux-ci déboucheraient sur des condamnations, le champ de l'article 5 étant somme toute relativement réduit.

M. Jacques Boudon, revenant à l'article 1^{er}, a craint que la notion d'environnement favorable à la santé de chacun ne tende à créer un droit subjectif, même si de tels droits sont rarement reconnus par la doctrine constitutionnelle française. **Le rapporteur pour avis** a signalé que cet article ne pouvait en aucun cas être considéré comme invocable directement par un justiciable en l'absence de texte d'application et a estimé qu'il interdisait simplement, en l'état, que le législateur ou le pouvoir exécutif n'adoptent des textes qui s'opposeraient manifestement au droit à un environnement favorable à la santé.

M. Jacques Boudon a cependant craint que n'apparaissent des dérives, citant l'exemple du contentieux qui a bloqué les travaux de réalisation d'une autoroute en raison de la présence d'un coléoptère, le pique-prune. **Le rapporteur pour avis**, reconnaissant que ce contentieux, très long, avait été préjudiciable aux acteurs économiques, a observé qu'il était néanmoins anormal de se lancer dans un projet d'une telle envergure sans avoir préalablement étudié son impact environnemental, notamment sur les espèces protégées. Il a ajouté que les acteurs économiques responsables menaient d'ailleurs systématiquement des études d'impact avant de se lancer dans des opérations lourdes et coûteuses et que la Charte ne créait, de ce point de vue, pas d'obligation supplémentaire.

M. Jacques Boudon, souhaitant en avoir l'assurance, a indiqué que l'UIC préférerait que soit retenue, à l'article 1^{er} de la Charte, une rédaction faisant référence à « un environnement respectueux des équilibres naturels et de la santé humaine ».

Puis, abordant l'article 5, il a souligné que la position de l'UIC se situait dans le droit fil de la communication de la Commission européenne du 2 février 2000. Il a insisté sur la nécessité de bien encadrer la mise en œuvre de ce principe, dont il a craint qu'il ne soit dévoyé par une confusion entre précaution et prévention. **Le rapporteur pour avis**, se déclarant sensible à cette préoccupation, a indiqué que lors des débats parlementaires, des questions précises seraient soulevées afin que les ministres y apportent des réponses claires et définitives, visant à lever toute ambiguïté.

M. Jean Pelin a jugé une clarification indispensable, le texte de la Charte constituant, en l'état, un signal très négatif à l'attention de l'industrie française qui doit déjà supporter une réglementation environnementale très abondante. Il a donc souhaité que le principe de précaution ne menace pas la prise de risque industrielle.

M. Jacques Boudon a pour sa part jugé que le principe de précaution, s'il ne devait être appliqué que dans les cas d'incertitude, devait néanmoins être utilisé dans les seules situations de présomption suffisante qu'il existe un risque de dommage grave et irréversible à l'environnement. Il a par ailleurs vivement insisté sur la nécessité de ne pas confondre précaution et prévention, cette dernière reposant sur la législation des installations classées pour la protection de l'environnement et a alerté sur les risques de perte d'attractivité et de compétitivité de notre territoire. Il a en outre souligné que les petites et moyennes entreprises éprouvaient déjà les plus grandes difficultés pour être informées des nombreux textes qui s'appliquent dans le domaine industriel.

Soulignant que l'UIC partageait le souci de fond exprimé par la Charte de l'environnement, il a estimé plus opportun d'inverser la rédaction de l'article 5, afin que les mesures prises par les autorités publiques débutent par une évaluation des risques avant qu'il ne soit cherché à éviter ces risques.

Répondant à une interrogation du rapporteur pour avis, **M. Jean Pelin** a jugé que le pétrole pouvait être considéré comme une ressource naturelle, au sens du cinquième considérant et que son exploitation pouvait être appréciée comme un dommage grave et irréversible à l'environnement. Il a jugé qu'il en était de même pour l'exploitation des minéraux.

Puis, **M. Jacques Boudon** s'est inquiété de la rédaction retenue pour l'article 9, dont il a craint qu'elle ne soit interprétée comme interdisant toute recherche qui ne viserait pas directement à

préservé ou mettre en valeur l'environnement. **Le rapporteur pour avis** n'a pas partagé cette analyse, rappelant d'une part que le Conseil constitutionnel avait dégagé le principe de liberté de la recherche et, d'autre part, que l'article 5 de la Charte constituait un socle aux activités de recherche en prévoyant que les autorités publiques doivent, dans le cadre du principe de précaution, mettre en œuvre des procédures d'évaluation des risques encourus. Il a par ailleurs attiré l'attention sur l'article 7, dont il a jugé qu'il permettrait aux acteurs économiques de faire entendre leur voix lors de l'élaboration de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

AUDITION DE M. FRANCK GAMBELLI,
DIRECTEUR DE LA SECURITE, DES CONDITIONS DE TRAVAIL ET DE L'ENVIRONNEMENT
AU SEIN DE L'UNION DES INDUSTRIES ET METIERS DE LA METALLURIE (UIMM)

M. Franck Gambelli, présentant l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM), a tout d'abord rappelé que le secteur de la métallurgie comptait en France environ 11 000 entreprises, constituées pour 80 % de petites et moyennes entreprises. Il a indiqué que le secteur de la première transformation des métaux comportait quant à lui surtout de grandes entreprises multinationales, tandis que le secteur de la mécanique compte près de 6 000 entreprises. Il a précisé que l'UIMM couvrait également les métiers de l'électronique, de la construction automobile ou encore de l'aéronautique.

Il lui a semblé important de distinguer d'une part les secteurs dotés d'outils de production lourds, ayant un impact important sur l'environnement et étant de ce fait étant très sensibles aux crises environnementales, comme la métallurgie, et le secteur des fabricants d'équipements, qui sont également fournisseurs de solutions pour réduire les incidences des activités industrielles sur l'environnement, tels des dispositifs de dépollution.

Jugeant que ces deux domaines d'activités étaient concernés par la Charte de l'environnement, il a observé que le principe de précaution concernait surtout, certes de manière implicite, la mise sur le marché de nouveaux produits et pouvait de ce fait constituer une véritable opportunité pour les fabricants d'équipements.

S'appuyant sur l'analyse développée par M. Bernard Deflesselles dans son rapport sur la Charte de l'environnement et le droit européen, il a jugé que le projet de Charte était globalement équilibré, en raison notamment de l'encadrement du principe de précaution qui permet d'éviter des interprétations extrêmes de ce principe, tant de la part des médias que des industriels.

Il a signalé que l'article 1^{er} de la Charte suscitait néanmoins sa perplexité, en raison de l'exigence d'un environnement « favorable » à la santé de l'homme. Estimant que la proclamation d'un droit à un environnement quasi thérapeutique était irréaliste, il a observé qu'il serait plus pertinent de faire référence à un environnement qui ne porte pas atteinte à la santé.

S'agissant de l'article 2, il s'est réjoui que la Charte fasse porter sur « toute personne » le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement. En effet, a-t-il constaté, la doctrine du développement durable « à la française » fait généralement supporter aux seules entreprises des devoirs en matière d'environnement. Notant que le mouvement de désindustrialisation de la France résultait de la conjonction de plusieurs facteurs, il a jugé que les contraintes environnementales pouvaient jouer un rôle dans ce phénomène, surtout pour les petites et moyennes entreprises, évoquant ainsi l'obligation de constituer des garanties financières afin de remettre en état les sites industriels pollués à l'arrêt de l'exploitation. Il lui a donc semblé très positif que la Charte n'assigne pas des obligations environnementales aux seules entreprises.

M. Franck Gambelli a par ailleurs estimé qu'une intégration de ces exigences par les entreprises supposait que soit mise en œuvre une politique ferme de contrôle des marchés, qui pour l'instant n'est qu'une fiction. En effet, a-t-il noté, si la nouvelle politique environnementale de l'Union européenne privilégie désormais l'intégration de contraintes environnementales dans la conception des produits eux-mêmes et pas seulement dans les procédés de production, il est techniquement impossible de contrôler que les produits entrant dans l'Union satisfont les mêmes critères. On aboutit donc au paradoxe selon lequel l'espace communautaire est sanctuarisé tandis que les compétiteurs de pays tiers peuvent, quant à eux, s'affranchir des restrictions européennes existant par exemple pour l'usage de certaines substances jugées néfastes pour l'environnement.

M. Martial Saddier, rapporteur pour avis, a observé que cette évolution n'était pas liée à la Charte de l'environnement mais à la politique communautaire. En revanche, a-t-il estimé, la Charte permettra de poser de nouvelles bases aux grands principes du droit de l'environnement en les précisant. Il a par ailleurs souligné que seul l'article 5 de la Charte était de portée immédiate.

M. Franck Gambelli, réitérant sa satisfaction quant à la rédaction retenue pour l'article 2 de la Charte, s'est également réjoui de la formulation des articles 3 et 4 et notamment que soit employée la notion de « contribution » à la réparation des dommages causés à l'environnement. Il a par ailleurs noté que le législateur pourrait être censuré par le Conseil constitutionnel au titre des articles 1^{er} et 2, ces articles n'étant pas directement opposables à un industriel.

S'agissant de l'article 5, il a souligné la nécessaire distinction à opérer entre prévention et précaution, la prévention ayant à s'appliquer selon lui dans une écrasante majorité de cas pour l'industrie ; il a à cet égard cité la réglementation des rejets de substances polluantes dans les milieux naturels. Pour autant, il a craint que l'utilisation du principe de précaution ne puisse conduire à des surprises, évoquant ainsi la possibilité que des réglementations s'inspirant d'une démarche de prévention ne donnent lieu au fil du temps à des démarches de précaution. Ainsi, a-t-il souligné, les composés organiques volatils ont été interdits, ce qui a conduit à les remplacer par d'autres substances susceptibles d'être cancérigènes ; il y a donc, en définitive, un transfert de risque.

Il lui a semblé indispensable de réhabiliter le concept de « règles de l'art », qui repose sur une autorégulation collective de la profession permettant de trouver un point d'équilibre entre les différents objectifs poursuivis, reconnaissant néanmoins qu'un tel concept trouverait difficilement sa place dans un texte constitutionnel. En effet, a-t-il observé, la problématique du transfert de risque, à laquelle l'industrie est particulièrement sensible, est largement liée au fait que les politiques environnementales sont « autistes », car déconnectées des autres politiques publiques sans donner lieu à une synthèse de la réglementation. Or, le stock de réglementation environnementale « accumulée » est considérable et a un véritable coût macroéconomique.

Il a jugé positif que la Charte de l'environnement définisse clairement le principe de précaution, au vu de la jurisprudence actuelle. Soulignant que dans son arrêt du 3 mars 2004, le Conseil d'Etat avait reconnu la coresponsabilité de l'Etat et des industriels dans l'exposition de travailleurs aux poussières d'amiante, il a jugé qu'une telle jurisprudence pourrait inciter les pouvoirs publics à une réglementation excessive et a estimé souhaitable que de telles évolutions jurisprudentielles, qui ne devaient initialement concerner que la seule entreprise Eternit, puissent être encadrées par la Charte.

Il a à cet égard plaidé pour que la jurisprudence du Conseil d'Etat sur l'exposition de travailleurs aux poussières d'amiante et la faute inexcusable ne soient pas érigées en règle de droit commun sous la pression des médias et d'experts autoproclamés, ce qui serait difficilement supportable pour de petites entreprises. Il s'est donc réjoui de la rédaction stricte retenue pour le principe de précaution dans la Charte de l'environnement.

S'agissant de l'article 9, il a estimé que celui-ci ne pouvait être interprété comme assignant la préservation et la mise en valeur de l'environnement comme seule finalité à tout programme de recherche ; en revanche, a-t-il observé, l'article 9 ainsi que l'article 5 constituent une véritable stimulation de la recherche environnementale, ce qu'il a jugé très positif pour les activités industrielles. Il a ainsi observé que grâce à la Charte, la fiscalité pourrait être modulée en faveur de ce type de recherche, alors qu'aujourd'hui les investissements environnementaux sont frappés de la taxe professionnelle. Il a par ailleurs noté que les travaux préparatoires du Parlement ayant une portée interprétative, les craintes émises à l'encontre de l'article 9 et de l'article 5 devaient être tempérées.

En revanche, il s'est inquiété des effets que comporterait l'article 5 sur le régime de la responsabilité civile par le biais du mécanisme de l'action récursoire. Il a jugé que la création d'un fonds de garantie environnementale serait probablement nécessaire, afin de mutualiser les risques.

En conclusion, M. Franck Gambelli, soulignant que les industriels ressentaient comme une injustice le fait d'être constamment accusés de causer des dommages à l'environnement, alors qu'ils ont largement contribué à notre développement économique, a plaidé en faveur du maintien d'une industrie des biens intermédiaires sur le territoire français. Il a jugé que la Charte de l'environnement était globalement satisfaisante, même si certains secteurs peuvent se montrer plus critiques.

Il a enfin alerté sur les risques d'une application non raisonnée du principe de prévention, qui conduirait en pratique à appliquer le principe de précaution de manière abusive, signalant à cet égard le programme européen « Reach » qui, s'appuyant sur une démarche de prévention, va en fait fonctionner comme un véritable principe de précaution pour l'utilisation de certains produits chimiques. Il s'en est inquiété, jugeant que ce programme aurait pour conséquence soit d'inciter l'industrie chimique à concentrer son effort de recherche sur les molécules existantes, soit de donner lieu à une pénurie de certains produits sur le marché communautaire, et donc à des délocalisations.

AUDITION DE M. JEAN-CHARLES BOCQUET,
DIRECTEUR GENERAL DE L'UNION DES INDUSTRIES
DE LA PROTECTION DES PLANTES (UIPP)

M. Jean-Charles Bocquet, après avoir rappelé les missions de l'Union des industries de la protection des plantes (UIPP), a fait part de l'accueil favorable par cette dernière des considérants de la Charte de l'environnement. S'agissant des articles de celle-ci, il a indiqué que l'UIPP était globalement favorable à l'esprit des articles 2, 3 et 4 mais a jugé nécessaire que le législateur ait à cœur de bien définir le rôle et la responsabilité de chacun des acteurs. Il a en effet rappelé que dans le domaine agricole, la chaîne des responsabilités pouvait être particulièrement longue, avec les producteurs d'intrants, les vendeurs de ces produits, les instituts techniques et surtout les agriculteurs qui ont le rôle le plus important et le plus délicat.

S'agissant de l'article 3, il a donc souhaité que la loi définisse précisément les modalités de mise en œuvre du principe de prévention afin d'éviter toute erreur d'interprétation ; de même, concernant l'article 4 qui pose le principe de préparation, il a souhaité que la loi s'emploie à clarifier les responsabilités partagées dans la filière agricole.

Se déclarant favorable à l'article 8, il a rappelé que des actions concrètes de formation et d'éducation à l'environnement étaient déjà menées dans le domaine agricole, citant les associations d'agriculteurs, les instituts techniques ou encore l'UIPP et a souhaité qu'un état des lieux de cet effort de formation soit opéré avant que ne soient ajoutées des « couches réglementaires » supplémentaires qui pourraient nuire à la compétitivité de la filière.

Il s'est réjoui que l'article 9 reconnaisse le rôle positif de la recherche et de l'innovation, soulignant que les entreprises de produits phytosanitaires menaient toutes des activités de recherche et développement importantes ; il a ajouté qu'on ne pouvait être que favorable à cet article, s'il est assuré que les efforts menés en recherche et développement ne seront pas annihilés par le principe de précaution.

Le rapporteur pour avis a précisé que l'article 9, qui vise à promouvoir l'effort de recherche, ne devait pas être interprété comme confinant la recherche aux seuls programmes de recherche environnementale.

M. Jean-Charles Bocquet s'est déclaré rassuré par cette précision, tout en soulignant que la recherche menée par les entreprises de l'UIPP comprenait une forte composante environnementale.

Le rapporteur pour avis ayant estimé que le système actuel d'homologation des produits phytosanitaires répondait parfaitement aux exigences posées par la Charte et notamment au principe de précaution, appliqué par la commission d'étude de la toxicité, **M. Jean-Charles Bocquet** a noté que dans le même temps, le ministre de l'agriculture avait décidé de suspendre la commercialisation du fipronil alors que les experts estiment ne pas disposer d'élément nouveau sur ce produit permettant de mettre en cause son homologation.

Le rapporteur pour avis a pour sa part jugé que cette décision relevait d'une application du principe de précaution et a par ailleurs souligné que ce principe, tel que défini par la Charte, ne concernait pas les éventuelles atteintes à la santé humaine.

M. Jean-Charles Bocquet, après avoir rappelé que malgré l'avis des experts, la triazine avait elle aussi été retirée du marché, a fait part de trois observations de l'UIPP sur l'article 5 de la Charte :

- le principe de précaution est déjà présent dans de nombreux textes, comme la Déclaration de Rio, dans les textes communautaires et enfin dans le code de l'environnement. On peut s'interroger sur l'opportunité qu'il y aurait à intégrer ce principe dans notre Constitution ;
- les systèmes réglementaires s'inspirent déjà aujourd'hui très largement de la démarche de précaution ;
- une application « littéraire » de l'article 5 serait source de réelles difficultés et de rigidités.

Le rapporteur pour avis a rappelé que la constitutionnalisation du principe de précaution répondait à un engagement fort du Président de la République et souligné que la Charte permettait de redéfinir ce principe en précisant ses contours, notamment par rapport au principe de prévention, cette tâche étant aujourd'hui dévolue à la jurisprudence. Il lui a semblé plus opportun que cette tâche soit assumée par le Parlement. Il a par ailleurs insisté sur le fait que le système actuel d'homologation des produits phytosanitaires répondait au principe de précaution, citant ainsi la décision de ne pas homologuer le nim en France en raison des incertitudes entourant la dégradation de ce produit.

M. Jean-Charles Bocquet, après rappelé que les directives communautaires tendaient à intégrer très en amont les exigences environnementales et la réflexion en cours au plan européen sur l'utilisation durable des pesticides, a souligné que les produits commercialisés donneraient lieu à des programmes de biovigilance, ce qui en pratique limitera considérablement le nombre de cas dans lesquels les autorités publiques devront appliquer le principe de précaution. Il a ajouté que le principe de précaution, s'il constituait un garde-fou nécessaire, ne devait être utilisé qu'exceptionnellement et a craint que tel ne soit pas le cas, notamment en cas de forte pression médiatique sur les décideurs publics.

Le rapporteur pour avis a indiqué que si les autorités publiques faisaient une application abusive de l'article 5, elles s'exposeraient à des recours intentés par les entreprises concernées par les mesures de précaution. Il a en outre attiré l'attention sur le fait que l'application du principe de précaution était strictement encadrée par la Charte, puisqu'elle ne pourra intervenir qu'en cas d'incertitude scientifique sur la réalisation d'un dommage qui serait grave et irréversible pour l'environnement.

M. Jean-Charles Bocquet ayant fait remarquer qu'aujourd'hui, les industriels étaient convaincus qu'il n'était pas approprié d'appliquer le principe de précaution au fipronil, **le rapporteur pour avis** a estimé que la rédaction retenue par la Charte était plus stricte que celle figurant dans le code de l'environnement, puisqu'elle prévoit que seules les autorités publiques et non pas les personnes privées auront à appliquer ce principe, ce qui permet de recentrer la prise de décision sur le pouvoir politique. Il a ajouté que ce principe n'aurait à être mis en œuvre par les autorités publiques que dans leur champ de compétences et que l'article 5 de la Charte était le seul à avoir une portée juridique directe.

M. Jean-Charles Bocquet ayant émis la crainte que le principe de précaution ne conduise à entraver les investissements et la recherche, **le rapporteur pour avis** a pour sa part estimé qu'au contraire, l'article 5 devait être interprété comme un aiguillon de la recherche ; ainsi, a-t-il souligné, cet article légitime les essais de culture d'organismes génétiquement modifiés et s'oppose à ce que ceux-ci soient sauvagement détruits.

M. Jean-Charles Bocquet, jugeant qu'il était effectivement indispensable de poursuivre la recherche dans ce domaine, a souligné les actions menées par l'UIPP dans une logique de développement durable, citant ainsi les fermes relais, la collecte de déchets, les dossiers « bassins versants », ou encore la mise en place d'une école des bonnes pratiques visant à former les agriculteurs à une meilleure utilisation des produits phytosanitaires. Il a conclu sur la nécessité de faire preuve de pédagogie dans le domaine de l'environnement.

AUDITION DE M. GILLES POIDEVIN,
DELEGUE GENERAL DE L'UNION DES INDUSTRIES DE LA FERTILISATION (UNIFA)

Après que **M. Gilles Poidevin** eut rappelé les principales caractéristiques des industries de la fertilisation et notamment leur forte consommation d'énergie et la diminution notable d'émissions de gaz à effet de serre depuis les années 1970, **le rapporteur pour avis** a demandé si, au vu du débat occasionné par l'article 5 du projet de Charte de l'environnement, relatif au principe de précaution, des incertitudes scientifiques existaient s'agissant de l'impact des engrais sur l'environnement.

M. Gilles Poidevin a estimé que cet impact, tant sur les eaux de surface que souterraines, était désormais bien connu. Il a par ailleurs souligné que cet impact n'était pas forcément irréversible, comme en témoigne la régression du taux de nitrates dans certaines zones. Il a estimé qu'il était donc possible de corriger les dommages constatés, notamment par le biais d'une redevance sur la pollution des eaux, qui pourrait figurer, a-t-il jugé, parmi les mesures devant être mises en œuvre par les autorités publiques dans le cadre de l'application du principe de précaution.

Il a toutefois craint qu'une application trop stricte du principe de précaution n'aille à l'encontre de la liberté d'entreprendre, et a plaidé pour que les objectifs de ce principe soient bien définis et que celui-ci ne soit pas appliqué de manière indifférenciée.

Interrogé sur les risques de contentieux que le principe de précaution pourrait comporter dans le domaine de la fertilisation, M. Gilles Poidevin a souligné que les phosphates et les potasses ne comportaient quasiment aucun risque de lessivage des sols, comme le montrent des études effectuées par l'Institut national de recherche agronomique (INRA). La question des pollutions azotées ou des émissions de gaz à effet de serre par les industries de la fertilisation donne déjà quant à elle à une réglementation relativement contraignante (les émissions de gaz à effet de serre doivent ainsi être réduites de 60 % d'ici 2010), mais on doit garder à l'esprit que toute réglementation visant à réduire les dommages environnementaux sur le territoire national conduira à une délocalisation des activités dommageables vers des pays dont la législation est moins sévère. Ainsi, a-t-il souligné, les industries russes de la fertilisation produisent deux fois plus de gaz à effet de serre que les industries françaises.

M. Gilles Poidevin a par ailleurs estimé que la Charte de l'environnement ne conduirait pas à freiner la recherche dans le domaine de la fertilisation, secteur dans lequel l'innovation porte surtout sur les processus industriels de production qui doivent émettre toujours moins de gaz à effet de serre. Il a indiqué qu'un autre axe de recherche consistait à améliorer l'utilisation des fertilisants en réduisant les doses et en améliorant la qualité des sols ; il a estimé que ce domaine de recherche ne serait pas du tout affecté par la Charte de l'environnement.

En conclusion, M. Gilles Poidevin a estimé que les principes contenus dans la Charte de l'environnement étaient appliqués depuis longtemps par les industries de la fertilisation, pour des raisons tant réglementaires qu'environnementales ou économiques. Il a appelé l'attention sur la nécessité que la Charte n'impose pas des contraintes trop lourdes aux entreprises françaises au vu des conditions dont bénéficient leurs concurrentes étrangères.

AUDITION DE M. JEAN-PIERRE TARDIEU,
DIRECTEUR DE L'INSTITUT VEOLIA ENVIRONNEMENT,

M. GERARD JEANPIERRE,
DIRECTEUR JURIDIQUE DE VEOLIA ENVIRONNEMENT,

MME MARIE-THERESE SUART,
DIRECTEUR DES RELATIONS INSTITUTIONNELLES DE VEOLIA ENVIRONNEMENT

M. Jean-Pierre Tardieu a indiqué que Véolia Environnement avait d'emblée manifesté son intérêt pour la Charte de l'environnement, le développement durable étant au cœur de ses activités. Soulignant que l'entreprise était tout à fait favorable au principe d'une telle Charte, il a souligné qu'elle aurait néanmoins jugé utile d'évoquer également les instruments des politiques environnementales pour lesquels des difficultés sont parfois rencontrées. Il a ainsi cité l'exemple des agences de l'eau, financées par des redevances au caractère inconstitutionnel, mais a reconnu que de tels sujets pouvaient difficilement être évoqués dans un texte de portée constitutionnelle. Il a enfin signalé que Véolia Environnement, favorable au principe de précaution, s'interrogeait toutefois sur l'interprétation qui en serait faite.

M. Gérard Jeanpierre a émis deux observations sur l'article 5 de la Charte. En premier lieu, a-t-il observé, l'intérêt d'un texte constitutionnel ne réside pas dans sa capacité à régler une question dans le détail, mais dans sa capacité à « donner le la » ; il doit donc donner lieu à un consensus. Il a jugé positif de porter le principe de précaution au niveau constitutionnel, car si celui-ci existe déjà à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, il donne lieu à des « tentations » divergentes : soit en avoir une approche strictement juridique, soit en avoir une interprétation plus économique. Il a néanmoins souligné en second lieu qu'il convenait alors de s'assurer que le « la constitutionnel » l'emporterait ; ce point lui a semblé mériter d'être étudié avec attention, car la rédaction de l'article L. 110-1 du code de l'environnement et celle de l'article 5 de la Charte sont différentes.

Ainsi, a-t-il signalé, la Charte donne compétence aux seules autorités publiques pour appliquer le principe de précaution. Il a jugé qu'il s'agissait d'une sage limitation, car il revient déjà aujourd'hui aux autorités publiques d'imposer l'application de prescriptions environnementales aux industriels ; il a d'ailleurs noté que le droit des installations classées pour la protection de l'environnement était largement inspiré de la doctrine administrative.

Il a en revanche regretté que la Charte ne précise pas, comme le fait le code de l'environnement, que les mesures prises en application du principe de précaution devront être « d'un coût économiquement acceptable ». Craignant que l'absence d'une telle précision ne donne lieu à des mesures de précaution aléatoires et imposant des prescriptions au-delà de ce qui est économiquement raisonnable, il a fait remarquer que le droit communautaire faisait également référence à la même notion de « coût économiquement acceptable ».

Une modification de la Charte lui a semblé d'autant plus nécessaire sur ce point que la notion de proportionnalité des mesures n'a pas donné lieu, dans la jurisprudence française et communautaire, à une interprétation extensive qui aurait permis de prendre en compte la dimension économique de ces mesures. Au contraire, a-t-il souligné, les deux notions de « coût économiquement acceptable » et de « mesures proportionnées » coexistent dans la jurisprudence, ce qui tend à démontrer *a contrario* qu'elles ne se recoupent pas. Il a donc estimé que la rédaction retenue par le code de l'environnement offrait une plus grande sécurité juridique.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord précisé que le principe de précaution devrait être appliqué par les autorités publiques dans le champ de leurs compétences respectives. Puis, il a souligné que la notion de « mesures proportionnées » couvrait, dans l'esprit du constituant, la dimension économique et que cette précision serait apportée dans son rapport ainsi que lors des débats parlementaires afin de guider le juge dans son interprétation de l'article 5.

M. Jean-Pierre Tardieu a craint que la seule mention de « mesures proportionnées » soit néanmoins insuffisante pour couvrir la notion de coût économiquement acceptable et **M. Gérard Jeanpierre** a suggéré que soit opéré un renvoi à la loi dans l'article 5 de la Charte, afin de concilier celui-ci et l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

Le rapporteur pour avis a jugé une telle solution peu souhaitable, car elle mettrait en cause l'applicabilité immédiate de l'article 5 de la Charte ; il a ajouté qu'il serait en revanche possible de modifier ultérieurement la rédaction de l'article L. 110-1 du code de l'environnement afin de préciser que la notion de coût économiquement acceptable est comprise dans celle de mesures proportionnées. **M. Gérard Jeanpierre** craignant qu'une telle modification ne soit considérée comme contraire à la Charte par le Conseil constitutionnel, **le rapporteur pour avis** a estimé que tel ne serait justement pas le cas au vu des travaux préparatoires qui devront le guider dans son appréciation. Il a observé qu'en outre, l'article 6 de la Charte posait un objet de conciliation des considérations environnementales avec le développement économique et social, l'objectif étant d'atteindre un équilibre entre des exigences parfois contradictoires.

M. Jean-Pierre Tardieu a estimé qu'il conviendrait effectivement d'apporter un tel éclairage lors des débats parlementaires. Il a par ailleurs fait remarquer que le problème résidait moins dans la rédaction de la Charte que dans l'utilisation souvent abusive des termes « principe de précaution ». Il lui a donc semblé indispensable de faire œuvre de pédagogie en informant clairement les Français ainsi que les responsables administratifs et locaux de la portée et du contenu de ce principe.

Le rapporteur pour avis a totalement souscrit à cette suggestion, soulignant la confusion fréquente opérée entre démarche de précaution et démarche de prévention. Il lui a donc semblé important que la Charte permette de définir clairement le principe de précaution, dont il a jugé qu'il ne serait ni symbolique, ni insupportable.

Puis, **M. Gérard Jeanpierre** a convenu de l'analyse du rapporteur pour avis selon laquelle l'article 5 de la Charte est le seul article à avoir une portée directe, la santé humaine étant par ailleurs exclue de son champ d'application. Il a également partagé l'opinion selon laquelle l'article 9 de la Charte ne peut être interprété comme assignant la préservation et la mise en valeur de l'environnement comme finalités exclusives à la recherche et à l'innovation. En effet, a-t-il estimé, cet article se borne à énoncer que toute recherche doit prendre en compte le fait qu'elle peut potentiellement porter atteinte à l'environnement. **M. Jean-Pierre Tardieu**, abondant en ce sens, s'est néanmoins demandé si l'article 9 pourrait être utilisé pour s'opposer à des essais de culture d'organismes génétiquement modifiés. **Le rapporteur pour avis** a répondu qu'au contraire, de tels essais étaient légitimés par l'article 5 de la Charte qui impose aux autorités publiques de veiller à ce que soit évalué le risque en cas d'incertitude scientifique.

AUDITION DE M. CEDRIC DU MONCEAU,
DIRECTEUR GENERAL DE WWF,
ET MME ROXANE ROGER-DENEUVILLE,
JURISTE AU SEIN DE WWF

M. Cédric du Monceau a tout d'abord rappelé que WWF avait choisi six domaines d'action :

- la biodiversité et par extension l'eau douce ;
- les milieux marins et les côtes littorales, la principale problématique concernant la surexploitation des ressources piscicoles ;
- les forêts ;
- le changement climatique ;
- les pollutions persistantes.

Soulignant la présence mondiale de WWF, il a indiqué que ses actions reposaient sur de nombreux partenariats et a précisé que WWF comptait 100 000 membres en France et était une organisation apolitique.

M. Cédric du Monceau a ensuite fait part de la fierté de WWF, qui est en quelque sorte à l'origine de la Charte de l'environnement. En effet, a-t-il indiqué, l'organisation avait formulé une proposition en ce sens lors de la campagne présidentielle de 2002 à tous les candidats et a constaté avec satisfaction la volonté du Président de la République d'adosser une Charte de l'environnement à la Constitution. Il a estimé que cette décision était tout à l'avantage des autorités politiques.

Il a signalé que WWF avait élaboré un « indicateur d'empreinte écologique », qui a d'ailleurs permis au Président de République d'affirmer que si la totalité de la population mondiale vivait comme les Français, il nous faudrait deux planètes. Il a indiqué que cet indicateur avait été élaboré à partir du constat que les indicateurs économiques, tel le produit national brut, ne permettent pas de rendre compte du bien-être des populations et de la qualité de leur environnement, la nature n'étant pas « quantifiée » économiquement. Il s'agit donc, a-t-il précisé, de mesurer la dégradation des écosystèmes par pays, en distinguant les écosystèmes forestiers, les eaux douces et les milieux marins et en mesurant le nombre d'hectares nécessaires pour assurer la consommation d'un habitant.

Il a jugé que le plus grand défi de ce siècle résidait dans les questions énergétiques et le réchauffement climatique, la nature n'ayant jamais subi un phénomène d'une telle ampleur dans une période si courte, sans avoir le temps de s'y adapter.

Soulignant que les pays industrialisés, considérés comme des modèles, reposaient sur un développement non durable, il a insisté sur les efforts à mettre en œuvre et a jugé que le caractère constitutionnel de la Charte donnerait un socle solide aux politiques visant à mieux prendre en compte, dans notre mode de développement, l'environnement qui n'a pas le droit de vote. Il lui a donc semblé que la Charte constituerait une opportunité pour les autorités politiques et a ainsi estimé que le principe de précaution serait pour elles un instrument précieux, la charge de la preuve devant peser davantage sur les industriels que sur elles-mêmes.

Il a jugé par ailleurs nécessaire de rationaliser le débat entourant la Charte, l'homme ne pouvant être considéré comme un être « isolé » de la vie sur terre, et a réitéré le soutien de la Charte par WWF.

Après avoir demandé si la rédaction retenue pour l'article 5 satisfaisait WWF, **le rapporteur pour avis** a souhaité savoir si la Charte constituerait pour cette organisation un nouvel instrument pour intenter des recours sur des sujets ne pouvant être aujourd'hui traités devant les juridictions.

M. Cédric du Monceau a regretté de ne pouvoir répondre, WWF n'ayant pas travaillé pour l'instant à déterminer quels seraient les sujets susceptibles de donner lieu à de tels recours et a ajouté que WWF n'avait pas axé son action sur le contentieux. Il a toutefois estimé que les pollutions toxiques pourraient relever du champ d'application du principe de précaution, citant ainsi les produits phytosanitaires dont les effets sont parfois mal connus et relèvent donc davantage de la précaution que de la prévention. Il a également cité les effets de la présence de certains perturbateurs endocriniens rejetés dans les cours d'eau.

S'agissant du nucléaire, il a jugé que le problème était moins environnemental que politique, la question consistant à gérer des déchets sur plusieurs centaines d'années, ce qui suppose une stabilité de nos institutions qui n'est pas acquise. En outre, a-t-il estimé, il s'agit d'une problématique mondiale, car le recours exclusif à une source d'énergie conduit à écarter les sources alternatives, y compris dans les autres pays par le biais des transferts de technologie.

Evoquant les OGM, il a considéré que c'était leur prolifération qui relevait d'une démarche de précaution, soulignant que WWF n'était pas hostile aux OGM en tant que tels et souhaitait que la recherche continue dans ce domaine ; il a en outre fait remarquer que des organismes génétiquement modifiés étaient utilisés dans le domaine médical.

Il a par ailleurs déclaré que le caractère grave et irréversible des dommages ainsi que la proportionnalité des mesures contribuaient à affaiblir la portée du principe et s'est demandé sur qui pèserait la charge de la preuve. **Mme Roxane Roger-Deneuille** a pour sa part estimé que le caractère constitutionnel de la Charte, s'il donnait à celle-ci une portée symbolique évidente, n'aurait pas forcément de répercussions concrètes et se traduirait essentiellement par la nécessaire conformité des lois avec ses dispositions. S'agissant de la rédaction de l'article 5, elle s'en est satisfaite car, même si elle lui a semblé être « minimale », elle permet de définir un principe qui est certes déjà présent dans le droit communautaire mais n'y est pas défini, ce qui conduit parfois à l'utiliser à tort.

Elle a ajouté que les craintes suscitées par la création d'un droit subjectif devaient être relativisées, le principe de précaution étant bien encadré et constituant un outil nécessaire aux autorités publiques.

M. Cédric du Monceau a partagé cette opinion, soulignant qu'en réalité, ce principe protégerait les autorités politiques des pressions exercées par les lobbys économiques en leur donnant un nouveau moyen d'agir en faveur d'un développement durable. A cet égard, tout en se réjouissant de la promotion de ce mode de développement par l'article 6 de la Charte, il a souhaité que les termes de la seconde phrase soient inversés, afin de disposer que « le développement économique est social doit être concilié avec la protection et la mise en valeur de l'environnement ».

Il a jugé que le grand défi actuel consistait à savoir comment utiliser des connaissances toujours renouvelées et en constante évolution, ce qui nécessite un véritable débat démocratique, au contraire de ce qui s'est passé dans le domaine nucléaire.

Mme Roxane Roger-Deneuille a enfin souligné que le droit à l'environnement était déjà consacré comme un droit subjectif par la Cour européenne des droits de l'homme et qu'il était donc déjà possible d'intenter des recours sur ce fondement. Elle a donc estimé que le principal avantage de la Charte résidait dans la meilleure définition qu'elle faisait du principe de précaution.

En conclusion, **M. Cédric du Monceau** a signalé que la proposition de WWF visant à constitutionnaliser un droit à l'environnement consistait en un seul article selon lequel « toute personne a droit à un environnement sain et diversifié. L'Etat veille à l'environnement et à la sauvegarde des équilibres. ».
