

Document mis  
en distribution  
le 19 mai 2004



N° 1595

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 mai 2004.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE (N° 992) *relatif à la* **Charte de l'environnement**,

PAR Mme Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET,

Députée.

---

---

Voir le numéro : **1593**.



## SOMMAIRE

---

Pages

### INTRODUCTION

#### I. — VERS UNE NOUVELLE DIMENSION ÉCOLOGIQUE : UN TEXTE NÉCESSAIRE

##### A. LA PRISE DE CONSCIENCE DE LA GRAVITÉ ET DE LA GLOBALITÉ DES MENACES À L'ENVIRONNEMENT

1. Des menaces devenues planétaires
2. La conscience d'un devenir commun de l'humanité
3. Une forte demande sociale

##### B. UN « DROIT MILLEFEUILLE »

1. Une « prolifération juridique » : grandes lois et politiques sectorielles
2. La « loi Barnier » : un texte précurseur devenu insuffisant
3. L'écologie saisie par le droit

##### C. TRENTE ANS DE TENTATIVES DE CONSÉCRATION CONSTITUTIONNELLE

1. 1975-1977 : la proposition de loi constitutionnelle sur les libertés élaborée par la « commission Edgar Faure »
2. Une longue série d'initiatives parlementaires
3. Une lacune grave et persistante du « bloc de constitutionnalité »

##### D. LE PARACHÈVEMENT EN DROIT FRANÇAIS D'UNE ÉVOLUTION DU DROIT INTERNATIONAL

1. Conférences et accords internationaux : un « droit faible »
2. Le développement des politiques communautaires
3. La primauté du droit européen sur la loi ordinaire

#### II. — LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE : PROGRÈS DU DROIT ET SÉCURITÉ JURIDIQUE

##### A. UNE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE N'EST PAS UNE LOI COMME LES AUTRES

1. Les adaptations de la procédure législative de droit commun
2. La marge d'initiative très étendue du pouvoir constituant dérivé
3. Un impératif de clarté et de concision
4. Au sommet de la hiérarchie des normes
5. La conciliation entre normes de valeur constitutionnelle

## B. 2004 : UNE RÉVISION PAS COMME LES AUTRES

1. La préparation : un exercice de démocratie participative
2. Les droits de l'homme de la troisième génération : droits, devoirs et responsabilités
3. La première proclamation de droits sciemment inscrite dans le « bloc de constitutionnalité »
4. Le législateur conforté
5. Les juges guidés
6. La recherche et l'éducation encouragées
7. Le rôle exemplaire de la France

## DISCUSSION GENERALE

### EXAMEN DES ARTICLES

Avant l'article premier

Article premier **Modification du Préambule de la Constitution**

Après l'article premier

Article 2 **Charte de l'environnement**

1. Une Charte, consécration solennelle d'un contrat de confiance
2. Les considérants : la partie déclaratoire de la Charte
3. L'expression d'une écologie humaniste

**Premier et deuxième considérants**

**Troisième considérant**

**Quatrième considérant**

**Cinquième considérant**

**Sixième et septième considérants**

Article premier de la Charte **Droit à un environnement de qualité**

1. Les titulaires du droit : les personnes physiques
2. Un « droit-créance »
3. Une extension de la compétence du législateur
4. La force normative du nouveau droit : un objectif de valeur constitutionnelle
5. Le contenu du droit : 1<sup>er</sup> volet : un environnement équilibré
6. Le contenu du droit : 2<sup>e</sup> volet : un environnement favorable à la santé
7. Un droit nouveau

Article 2 de la Charte **Devoir de préservation et d'amélioration de l'environnement**

1. Une nouveauté relative : l'affirmation d'un devoir dans la Constitution
2. Un objectif assigné au législateur

3. L'environnement est l'affaire de tous les sujets de droit
4. Un devoir d'action dynamique : préservation et amélioration
5. Un risque contentieux illusoire

Article 3 de la Charte **Devoir de prévention**

1. Un objectif de portée générale
2. Une étendue réaliste

Article 4 de la Charte **Devoir de réparation**

1. Les dommages couverts : un domaine plus large que le principe pollueur-payeur
2. L'étendue et les modalités de la réparation : un large pouvoir d'appréciation du législateur
3. Pas de régime spécifique de responsabilité

Article 5 de la Charte **Principe de précaution**

A. UN PRINCIPE D'ACTION

1. Une émergence progressive
2. À législation imparfaite, jurisprudence tâtonnante
3. Confusions et mauvaises interprétations

B. L'ARTICLE 5 : UN RÉGIME STRICTEMENT DÉFINI

1. Une mise en œuvre exceptionnelle, soumise à trois conditions
2. Des règles de procédure strictement définies

C. UN PRINCIPE CONSTITUTIONNEL DIRECTEMENT APPLICABLE, UN PRINCIPE D'ACTION

1. L'intervention facultative du législateur
2. L'application des règles usuelles du contentieux de la légalité et de la responsabilité

Article additionnel après l'article 5 de la Charte

Article 6 de la Charte **Promotion d'un développement durable et intégration dans les politiques publiques**

1. Consécration constitutionnelle du développement durable
2. Consécration de l'objectif d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques
3. La question de la culture : un futur quatrième pilier pour le développement durable ?

Article 7 de la Charte **Droits d'information et de participation**

1. Des sources internationales complexes
2. Un droit national foisonnant
3. Les bénéficiaires des droits reconnus par l'article 7 : une définition large
4. La distinction claire entre information et participation

5. Des conditions et des limites établies par le législateur

6. La question du droit d'accès à la justice : un ajout superflu

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

Article 9 de la Charte **Concours de la recherche et de l'innovation à l'environnement**

1. Proclamer le rôle éminent de la recherche et de l'innovation

2. Tout le champ de la recherche

3. Un objectif de participation

4. La place de l'article n'est pas déterminante

Article 10 de la Charte **Action européenne et internationale de la France**

1. Une lacune du droit français et des constitutions étrangères

2. Un objectif de fond, de portée étendue

Article additionnel après l'article 2 **Extension du champ de compétences du domaine de la loi fixé à l'article 34 de la Constitution**

**TABLEAU COMPARATIF**

**ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF**

**AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION**

**AUDITIONS EN COMMISSION**

**PERSONNES ET ORGANISATIONS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR**

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La Charte pour quoi faire ?

La Charte de l'environnement s'inscrit dans notre vie parlementaire à l'envers de la banalité. Les dispositions juridiques qui la composent sont autant de formules novatrices. Les objectifs constitutionnels et le principe qui figurent dans ce texte comblent des lacunes que le législateur a plusieurs fois souhaité supprimer depuis trente ans. Ils permettent à la France de reprendre l'initiative et de constituer de nouvelles références dans le monde face aux événements d'une dimension inattendue qui menacent aujourd'hui la nature.

Nos sociétés ne peuvent ni ne doivent se résoudre à renoncer au progrès. Pourtant l'écologie a révélé ces dernières années les limites de notre modèle économique et social. L'aporie de certains modes de développement ne peut plus être ignorée.

Le Président de la République a donné l'impulsion indispensable pour que le débat sur ces questions ait enfin lieu. A plusieurs reprises, en France et lors des négociations internationales les plus significatives, il a été le porte-parole dénonçant les risques et proposant les solutions. Le Premier ministre, en résonance avec les engagements présidentiels, a lancé les travaux de la commission Coppens qui ont permis de préciser le contenu et la portée de ce grand texte constitutionnel.

Mais la complexité de ce sujet interdit d'imaginer que nous avons atteint le point d'aboutissement ou d'équilibre des extraordinaires bouleversements qui s'opèrent actuellement et qui mettent en jeu la relation profonde et quotidienne entre l'homme et la nature, qui engagent l'avenir même de nos conditions de vie et de celles des générations futures.

C'est pourquoi la Charte, loin d'apporter une solution définitive, intégrale et préfabriquée, inaugure un vaste mouvement politique et lance un défi juridique. De cette nouvelle étape, le législateur sera le maître d'œuvre. La Charte, en fixant des objectifs constitutionnels aussi nouveaux, appelle le Parlement à décliner dans la loi cette ambition. Pour cette raison l'amendement introduit lors des discussions en Commission à l'article 34 de la Constitution, intégrant l'environnement dans le champ de compétences du législateur, est important.

Mais la question environnementale sert aussi de révélateur et renvoie les débats à venir à une question essentielle : la réinvention de l'idée de progrès. C'est une vieille idée moderne. Paul Valéry écrivait en 1945 dans *Regards sur le monde actuel* : « À l'idole du Progrès répondit l'idole de la malédiction du Progrès ; ce qui fit deux lieux communs ».

De ces lieux communs, la Charte peut nous garder. Elle crée en effet une séquence nouvelle dans le droit contemporain par un principe et des objectifs constitutionnels qui, ici ou là, au Portugal, en Espagne, au Brésil, en Équateur, dans la jurisprudence des cours européennes, sont reconnus mais qui, nulle part, ne composent une telle architecture et ne bénéficient d'une telle cohérence. La Charte propose l'inscription d'une autre génération de droits de l'homme, dont le motif est le respect de l'autre par l'ouverture d'un chantier juridique qu'aucun gouvernement n'avait encore osé entreprendre, celui d'une requalification des responsabilités individuelles et collectives face aux drames écologiques en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle.

La Charte, par sa rédaction équilibrée, est encore plus un exercice de lucidité et marque fortement une intention essentielle : offrir à chacun, acteur économique ou social, autorité publique, une réelle capacité à prévoir. Or, la tentation ultime de notre monde organisé est d'écarter les paravents, de refuser les surprises, de dégager des rationalités alternatives. L'enjeu est considérable, la tâche paraît chaque jour impossible.

Le principe de précaution, qui aura fait l'objet des discussions les plus aiguës, témoigne de cette démarche fondatrice pour animer notre pacte républicain face à ces impératifs dramatiques ou tragiques, inattendus. Car là est la gageure : les secousses écologiques sont multiples, les atteintes aux grands équilibres naturels suffisamment graves pour apparaître comme des convulsions dans la relation intime que nous entretenons chaque jour avec le progrès. C'est peut-être notre capacité à survivre qui est sans cesse à reconquérir. Pierre Teilhard de Chardin l'a déjà si bien écrit : *« la véritable difficulté posée par l'Homme n'est pas de savoir s'il est le siège d'un Progrès continué : mais c'est bien plutôt de concevoir comment ce Progrès va pouvoir se poursuivre longtemps, au train dont il va, sans que la Vie n'éclate sur elle-même ou ne fasse éclater la Terre sur laquelle elle est née »*.

Nous sommes placés, bon gré mal gré, sur cet arc de tension qui nous contraint désormais à trouver de nouvelles voies du progrès. La Charte apporte une contribution considérable à l'affirmation de notre modèle de société, à son confortement, à son évolution. À la lecture des neuf objectifs constitutionnels et du principe de précaution, se dégage le projet d'un ordre juridique nouveau, appliqué à l'environnement et qui répond à trois caractéristiques nécessaires qui font de cette Charte un texte pragmatique, flexible et interprétatif.

Enfin, et c'est peut-être une des missions essentielles d'un texte qui s'intègre dans notre bloc de constitutionnalité, la Charte a une haute valeur pédagogique. Ses dispositions ne prévoient aucune sanction, la Charte entame un droit de la prévision et du partage.

## I. — VERS UNE NOUVELLE DIMENSION ÉCOLOGIQUE : UN TEXTE NÉCESSAIRE

### A. LA PRISE DE CONSCIENCE DE LA GRAVITÉ ET DE LA GLOBALITÉ DES MENACES À L'ENVIRONNEMENT

#### 1. Des menaces devenues planétaires

- À la source du droit de l'environnement, il y a d'abord une prise de conscience populaire favorisée par des drames écologiques. Dès 1959, une première grande catastrophe industrielle a frappé les opinions publiques : Minamata. Dans la baie de cette ville du Japon, des rejets de mercure, assimilés en grande concentration par la faune marine consommée par les habitants, ont provoqué des malformations et de graves troubles neurologiques chez l'ensemble des nouveaux-nés.

À la fin des années soixante, étaient lancés les premiers appels à une prise de conscience des menaces pesant sur l'environnement mondial. Annonce de la mort de l'océan pour l'an 2000 par Paul Ehrlich, en 1968 <sup>(1)</sup>, « rapport Meadows » du Club de Rome sur « *les limites de la croissance* » en 1972, défendant la thèse de la « croissance zéro ». Mais leur caractère excessif, leur ton prophétique plus que scientifique, n'ont pas permis de les prendre au sérieux.

- Comme l'explique Edgar Morin <sup>(2)</sup>, après ces prophéties apocalyptiques mondiales suivies de dégradations locales, ce n'est qu'à partir des années quatre-vingts qu'en vagues concentriques ont surgi trois séries de phénomènes.

D'abord, de grandes catastrophes locales à amples conséquences. En juillet 1976, à Seveso, en Lombardie, l'explosion d'un réacteur chimique produisant des herbicides dégageait un nuage de dioxine cancérigène, contaminant une zone étendue. En 1984, en Inde, une partie des habitants de Bhopal étaient gazés durant leur sommeil par le nuage toxique dégagé lors de l'éclatement d'un réservoir dans une usine de pesticides. La catastrophe nucléaire de Tchernobyl, en Ukraine, en avril 1986 a mis en évidence la diffusion internationale des grandes pollutions. La même année, l'incendie d'une usine de pesticides Sandoz dégageait un nuage toxique.

On peut encore rappeler Three Miles Island, l'assèchement de la mer d'Aral, la pollution du lac Baïkal, l'arrivée à la limite de l'asphyxie de villes comme Athènes ou Mexico. Les grandes marées noires ont également éveillé les consciences : qu'il suffise de citer le Torrey Canyon en 1967, l'Amoco Cadiz en 1978, l'Exxon Valdez en 1989, l'Erika en décembre 1999, le Prestige en novembre 2002. « *On perçoit que la menace écologique ignore les frontières nationales : la pollution du Rhin concerne Suisse, France, Allemagne, Pays-Bas, mer du Nord. Tchernobyl a envahi puis débordé le continent européen* ».

---

(1) Paul Ehrlich : « The population bomb », 1968.

(2) Edgar Morin et Anne-Brigitte Kern : « Terre-Patrie », 1993, page 76 et suivantes.

(3) Edgar Morin et Anne-Brigitte Kern : « Terre-Patrie », 1993, page 76 et suivantes.

La deuxième vague est engendrée par des problèmes plus généraux. Les uns touchent les pays industrialisés : contamination des eaux jusqu'aux nappes phréatiques, empoisonnement de certains sols par excès de pesticides, pluies acides, stockage de déchets nocifs, urbanisation massive de régions fragiles, comme les zones côtières. D'autres problèmes frappent les pays non industrialisés : désertification, déforestation, érosion et salinisation des sols, inondations catastrophiques.

En troisième lieu, sont apparus des problèmes globaux affectant la planète dans son ensemble : rejets de gaz carbonique intensifiant l'effet de serre, amincissement de la couche d'ozone de la stratosphère jusqu'à l'apparition d'un trou au-dessus de l'Antarctique, excès d'ozone dans la partie basse de l'atmosphère (troposphère), réchauffement du climat. Celui-ci, selon les éléments rassemblés par l'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) et présentés dans un ouvrage récent par M. Hubert Reeves <sup>(1)</sup>, se serait traduit par une augmentation proche de 1 degré de la température moyenne de la terre au cours du vingtième siècle. L'élévation s'est accélérée depuis 1990, de sorte que, selon les modèles de prévision retenus, les températures moyennes pourraient s'élever de 1,4 à 5,8 degrés au cours du siècle qui commence. Pour situer les ordres de grandeur, la dernière glaciation s'était traduite par une baisse de 5 degrés. Il est désormais admis que ce réchauffement est lié, en large partie, à l'activité humaine.

- Plus récemment encore, les biologistes ont pris la mesure du mouvement d'extinction des espèces vivantes, tant animales que végétales. Selon le professeur à Harvard Edward O. Wilson, fondateur de la sociobiologie, « *On estime aujourd'hui que entre 1 et 10 % des espèces sont éliminés à chaque décennie, soit environ 27 000 chaque année* » <sup>(2)</sup>, de sorte que près de 25 % des espèces de mammifères et 12 % des espèces d'oiseaux seraient menacées d'extinction, selon le Programme des Nations unies pour l'environnement.

- L'ensemble de ces phénomènes affectent, directement ou non, l'espèce humaine, et d'abord sa santé. Celle-ci est atteinte par la pollution atmosphérique : le dioxyde de soufre favorise l'asthme, le monoxyde de carbone peut provoquer des troubles cérébraux et cardiaques, le dioxyde d'azote est immuno-dépresseur. Au début de mois de mai 2004, étaient rendus publics les résultats d'une étude épidémiologique de l'Agence de sécurité sanitaire environnementale attribuant à la pollution atmosphérique environ 5 000 décès par an, principalement liés à la circulation automobile.

La qualité de l'alimentation est également menacée. Dans les pays en développement, la disparition des espèces animales et végétales pèse sur les ressources alimentaires, particulièrement dans les pays en développement. Globalement, la production mondiale de nourriture serait en stagnation. Des médecins, comme le cancérologue Dominique Belpomme <sup>(3)</sup>, parlent de « maladies de civilisation », selon l'expression de René Dubos, à propos du cancer ou de

---

(1) Hubert Reeves et Frédéric Lenoir : « Mal de terre », 2003, pages 13 et suivantes.

(2) Auteur de « The future of life », 2002. Cité par Hubert Reeves, dans « Mal de terre » p. 14.

(3) Professeur Dominique Belpomme : « Ces maladies créées par l'homme. Comment la dégradation du climat met en péril notre santé », 2004.

l'asthme, lequel touche un enfant sur sept en Europe. Ces considérations montrent que l'effet sur la santé humaine est un bon indicateur de la qualité de l'environnement.

## 2. La conscience d'un devenir commun de l'humanité

Dans nos sociétés travaillées par la crise écologique, même s'il n'est pas toujours aisé de prendre la mesure des atteintes portées à l'environnement terrestre, la conscience de l'universalisme de « *la crise écologique* » est désormais très largement répandue.

- En conclusion de « Terre-patrie », Edgar Morin revient sur le chemin parcouru en l'espace de quelques années : « *Encore jusqu'en les années 1950-1960, nous vivions sur une Terre méconnue, nous vivions sur une Terre abstraite, nous vivions sur une Terre-objet* »<sup>(1)</sup>. La découverte de la fin du siècle a été que « *nous appartenons à la terre qui nous appartient* ».

La conscience de « *la communauté de destin terrestre* » s'est enracinée. Cette communauté recouvre à la fois le destin homme-nature et le destin de l'ensemble de l'humanité.

- Signes de cette prise de conscience, des réponses internationales ont rapidement été cherchées à des menaces qui dépassent les frontières des États.

La multiplication des traités internationaux concernant en tout ou partie l'environnement depuis les années soixante-dix est telle que le professeur Michel Prieur a pu parler de « *déferlement* ». Il en a dénombré plus de 300, auxquels s'ajoutent quelque 900 traités bilatéraux<sup>(2)</sup>.

Le rôle des organisations internationales a également été actif et souvent initiateur, que ce soit au sein de l'Organisation des Nations unies, de l'OCDE, ou du Conseil de l'Europe. Leurs initiatives sont à l'origine de quelques dates marquantes : en 1972, la Déclaration de Stockholm adoptée par la Conférence des Nations unies sur l'environnement ; en 1992, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, au terme d'une conférence réunissant 175 États ; en 2002, la Déclaration de Johannesburg du sommet mondial sur le développement durable. Ce dernier aura été marqué par le discours du Président Jacques Chirac : « *Notre maison brûle et nous regardons ailleurs. La nature, mutilée, surexploitée, ne parvient plus à se reconstituer, et nous refusons de l'admettre (...). La terre et l'humanité sont en péril et nous en sommes tous responsables (...). Nous ne pourrions pas dire que nous ne savions pas ! Prenons garde que le XXI<sup>e</sup> siècle ne devienne pas, pour les générations futures, celui d'un crime de l'humanité contre la vie.* »

## 3. Une forte demande sociale

- L'opinion publique, souvent considérée comme s'accommodant volontiers du droit existant, exerce en matière d'environnement une pression

---

(1) Terre-patrie, 1993, p. 209.

(2) Manuel de droit de l'environnement, 5<sup>e</sup> édition, 2004, p. 17.

déterminante, aussi bien sur le plan international qu'au sein des États. L'action des associations est partout un moteur de l'évolution de la législation et de la jurisprudence, bien davantage que les partis politiques, il faut le reconnaître.

En France, le professeur Michel Prieur indique que, « *selon les sources et les critères retenus, il y aurait dix mille à quarante mille associations intéressées plus ou moins directement aux problèmes d'environnement* »<sup>(1)</sup>.

Cette vitalité des associations, phénomène mondial, est le signe de la mobilisation spontanée des opinions publiques. Celles-ci sont, en la matière, parfois en avance sur leurs partis et leurs représentants.

Dès les années soixante-dix, l'idée d'une « *charte de la nature* », protectrice de l'environnement, a été au centre du projet fédérateur de la Fédération française des sociétés de protection de la nature, devenue aujourd'hui France Nature Environnement. Or, l'idée continue à rencontrer l'attente du grand public. Il est intéressant de noter que, selon un sondage réalisé en août 2001 pour la revue *Terre sauvage WWF*, 89 % des personnes interrogées espéraient que la protection de l'environnement soit inscrite dans la Constitution<sup>(2)</sup>.

\*

Ainsi, les citoyens sont pleinement conscients de la situation nouvelle révélée à la fin du vingtième siècle, celle d'une action de l'homme sur son environnement planétaire. Ils attendent une réponse à la mesure des enjeux. L'universalisme des problèmes d'environnement met en cause les droits de l'homme. Le Président de la République l'avait affirmé avec force dès 1998 à l'UNESCO : « (...) *Les menaces qui pèsent sur l'environnement sont un autre danger pour les droits des hommes. Il est temps de fonder sa protection sur une règle éthique.*

*Le droit à l'environnement, c'est le droit des générations futures à bénéficier de ressources naturelles préservées. C'est la déclinaison, sur un mode nouveau, du droit de tout être humain à la vie, à la liberté et à la sûreté* »<sup>(3)</sup>.

## **B. UN « DROIT MILLEFEUILLE »**

Si, comme l'a dit Hölderlin, cité par Edgar Morin, « *Là où croît le péril, croît aussi ce qui sauve* », reconnaissons que pour l'heure, la réponse politique et juridique n'est pas à la hauteur de la menace pour l'environnement.

---

(1) *Manuel de droit de l'environnement*, 5<sup>e</sup> édition, p. 114.

(2) *Sondage IPSOS réalisé du 17 au 28 août 2001.*

(3) *Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République, pour l'inauguration du colloque « Les droits de l'homme à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle », à l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire de la déclaration universelle des droits de l'homme, Paris, Unesco, le 7 décembre 1998.*

## **1. Une « prolifération juridique » : grandes lois et politiques sectorielles**

Comment répondre à l'attente des citoyens ? C'est à Jacques Chaban-Delmas que revient le mérite d'avoir engagé, dès octobre 1969, la réflexion qui devait aboutir à la création d'un ministère chargé de l'environnement. Il s'agissait d'envisager les moyens de coordonner l'action des nombreuses administrations de l'État impliquées peu ou prou, depuis les plus anciennes, comme les Eaux et forêts, dont l'organisation remonte à 1669 par Colbert, jusqu'à la plus récente, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), instituée par décret du 14 février 1963.

Le rapport demandé au sein de celle-ci à Louis Armand fut remis le 11 mai 1970, sous l'intitulé « *Pour une politique de l'environnement* ». Il comportait un programme d'action de cent mesures et préconisait à cet effet la création d'un ministère, réalisée l'année suivante. C'est Robert Poujade qui assumait la lourde tâche de constituer un ministère Janus, à la fois administration de gestion directement responsable de certaines politiques, et administration de mission investie d'un rôle d'animation interministérielle. Il lui fallut fédérer des services jusqu'alors épars et parfois concurrents. Ces contraintes demeurent, selon des contours renouvelés. Aux services d'administration centrale se sont ajoutées des agences dotées d'une marge d'autonomie.

Le ministère, depuis l'origine et avec une structure à géométrie variable, est chargé de conduire une série de politiques sectorielles, d'abord tournées vers les réponses à apporter à des risques.

Sous la pression de l'opinion publique et afin de faire face au renouvellement permanent des menaces pour l'environnement, le législateur a multiplié les lois, dont le caractère ambitieux n'a pas empêché la dispersion progressive.

La loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature présentait encore un caractère global dans le cadre des orientations du VII<sup>e</sup> plan. Elle marquait le franchissement d'une étape dans la législation française, avant de servir de modèle pour le droit communautaire. Puis, avec une accélération à compter des années 1980, le législateur est intervenu dans des domaines particuliers : à titre d'exemple, les installations classées (loi n° 76-663 du 19 juillet 1976), la montagne (loi n° 85-30 du 9 janvier 1985), le littoral (loi n° 86-2 du 3 janvier 1986), les pollutions marines (notamment par les deux lois du 7 juillet 1976, celle du 26 mai 1977 et deux lois du 5 juillet 1983), les économies d'énergie (loi n° 80-531 du 15 juillet 1980), la chasse (lois n° 64-696 du 10 juillet 1964, dite « loi Verdeille », et n° 2000-698 du 26 juillet 2000), la pêche (loi n° 84-512 du 29 juin 1984), l'eau (lois n° 64-1245 du 16 décembre 1964 et n° 92-3 du 3 janvier 1992), le bruit (loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992), les risques technologiques et naturels (loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003).

Le professeur Michel Prieur a compté trente grandes lois sur l'environnement de 1975 à 2003. Cette « prolifération juridique », selon l'expression

du Conseil économique et social<sup>(1)</sup>, appelait une synthèse ordonnée. Il fallait à la fois des principes fondamentaux et une codification.

## 2. La « loi Barnier » : un texte précurseur devenu insuffisant

« 140 lois, 817 décrets mais toujours pas de droit de l'environnement » : ainsi s'intitulait le chapitre IV du rapport d'information sur la politique de l'environnement remis le 11 avril 1990 par M. Michel Barnier à la commission des Finances de l'Assemblée nationale<sup>(2)</sup>. Ce rapport, élaboré au terme d'un an d'auditions, comportait de nombreuses propositions, parmi lesquelles on relève l'introduction dans la Constitution du droit de l'homme à l'environnement et la mention de celui-ci à l'article 34 de la Constitution.

### a) Une adoption malaisée

- Devenu ministre de l'environnement en 1993, l'auteur du rapport s'est attaché à lui donner suite, en particulier par le dépôt d'un projet de loi relative au renforcement de la protection de l'environnement. Ce texte procédait à une codification partielle, au sein du code rural. Il inscrivait dans la loi des principes fondamentaux du droit de l'environnement, destinés à inspirer l'action publique, à commencer par celle du législateur dans les domaines d'action particuliers du droit de l'environnement.

Il n'est pas inutile de rappeler que ce texte novateur, au cours de dix-huit mois de débats parlementaires, a fait l'objet d'oppositions farouches et de critiques impitoyables, avant d'être, aujourd'hui, admis et entré dans les mœurs. Au cours de son audition, M. Christophe Sanson remarquait que les controverses sur la « loi Barnier » paraissaient renaître à propos de la Charte de l'environnement. Ce rappel permet de relativiser certaines critiques.

- La loi n° 95-101 a finalement été promulguée le 2 février 1995, et l'usage courant la désigne comme la « loi Barnier ». L'article 200-1 du code rural qui en résulte, codifié depuis à l'article L. 110-1 du code de l'environnement<sup>(3)</sup>, définit en son I les composantes de l'environnement. Puis il dispose qu'elles « *font partie du patrimoine commun de la nation* ». Son II prévoit que les différents aspects des politiques qui s'y rapportent sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable. Il ajoute que ces politiques, « *dans le cadre des lois qui en définissent la portée* », s'inspirent des principes : 1. de précaution, 2. d'action préventive, 3. pollueur-payeur et 4. de participation.

L'article suivant, devenu l'article L. 110-2 du code de l'environnement, pose « *le droit de chacun à un environnement sain* », organisé par les lois et règlements. Il prévoit le « *devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement* ».

---

(1) Avis adopté le 12 mars 2003 sur le rapport de M. Claude Martinand, p.30.

(2) Document Assemblée nationale n° 1227.

(3) Voir ci-après, en annexe au tableau comparatif, le texte à jour des articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de l'environnement

Ces principes précurseurs marquaient un progrès considérable pour le **droit** à l'environnement et contribuaient à fédérer le **droit de** l'environnement.

### ***b) Une portée juridique fort limitée***

Avec le recul de neuf années, le texte a cependant révélé des limites inévitables, compte tenu de sa nature législative.

- Sur le fond, on note qu'il omet la dimension internationale des problèmes d'environnement, de même que « *la question du temps, du long terme, des irréversibilités* »<sup>(1)</sup>. Un texte de valeur constitutionnelle ne se heurterait pas à de telles limites.

D'autre part et surtout, l'articulation entre cette loi et les autres dispositions de valeur législative impose deux limites à sa portée juridique.

La première porte sur les dérogations : ce texte ne peut prévaloir sur d'autres lois. Il se situe au même niveau de la hiérarchie des normes, et des lois ultérieures peuvent parfaitement déroger à ses principes généraux : le juge n'aura aucune difficulté à écarter ceux-ci, à la fois parce que généraux et parce qu'antérieurs.

La deuxième limite porte sur les applications. Elle résulte du texte lui-même, qui prévoit que les quatre principes qu'il définit ne s'appliquent que dans le cadre des lois particulières qui en définissent la portée. En conséquence, sur le plan contentieux, lorsque le juge est saisi d'un grief tiré de la méconnaissance de l'un des principes, il tend à vérifier seulement si la loi d'application a été respectée. C'est la raison pour laquelle, s'agissant du principe de précaution, aucun juge ne paraît avoir vérifié le respect des critères, pourtant précis, posé par la « loi Barnier ». Pourtant ce principe est assez souvent invoqué par des parties à un contentieux.

Enfin, du fait de l'article 55 de la Constitution<sup>(2)</sup>, le droit communautaire a une autorité supérieure à ces dispositions, dans la mesure où elles ont une valeur autre que déclaratoire. Dans ces conditions, les principes fondateurs de cette loi sont avant tout un guide pour les acteurs de la politique d'environnement.

## **3. L'écologie saisie par le droit**

### ***a) Une codification indispensable et laborieuse***

Pour assurer l'accessibilité de la loi, une remise en ordre matérielle s'imposait.

La première tentative a été partielle : les dispositions relatives à la protection de la nature ont été codifiées au sein du code rural<sup>(3)</sup>. Il en est résulté une complexité accrue.

---

(1) Avis précité du Conseil économique et social, 12 mars 2003, page 8.

(2) Ainsi qu'on le verra au D-3 ci-après.

(3) Par deux décrets du 27 octobre 1989 et la loi n° 91-363 du 15 avril 1991.

Après un processus de codification étalé sur quatre ans, un projet de code de l'environnement, déposé en 1996, a été retiré puis redéposé en 1998. La réaction d'un parlementaire de 1996, qualifiant le projet de « détritrus juridique », illustre à la fois l'hostilité latente de certains élus à l'égard du droit de l'environnement et les difficultés juridiques liées à un droit proliférant, innovant et très technique.

C'est finalement par ordonnance, du fait de l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire, que le code de l'environnement a été adopté le 18 septembre 2000<sup>(1)</sup>. Sa ratification, après retrait d'un projet de loi de ratification, ne sera opérée que par la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

Dès son adoption, le code ne comportait pas moins de 975 articles, pour sa seule partie législative. La codification de sa partie réglementaire reste inachevée : les articles correspondants figurent encore dans le code rural.

### ***b) Nouveaux concepts et nouvelles procédures***

- Le droit de l'environnement, compte tenu à la fois de sa genèse et des particularités de la matière, est un droit assez innovant. Études d'impact, non-application de certains droits acquis, droits d'action en justice étendus pour les associations, procédures de traitement de dommages transfrontières, règles spécifiques d'information et de participation des citoyens aux décisions : il met en œuvre des procédures propres. Celles-ci sont parfois reprises ultérieurement dans d'autres domaines, comme des études d'impact.

D'autre part, il suscite l'utilisation de certains concepts nouveaux : générations futures et prise en compte de la longue période, patrimoine commun de l'humanité.

Enfin, le droit de l'environnement est, pour une large part, un droit à faible portée normative. Le droit international, surtout déclaratoire, y tient, ainsi qu'on l'a dit, une part considérable. Il abonde en actes symboliques, déclarations de principe, programmes d'action.

La législation nationale elle-même comporte également une proportion comparativement élevée de dispositions à portée déclaratoire. Comme l'a relevé le professeur Jacques-Henri Robert, c'est le cas des articles 1<sup>er</sup> de nombreuses lois sur l'environnement. C'est aussi largement le cas des articles L. 110-1 et L. 110-2 du code, issues des dispositions-phares de la « loi Barnier » de 1995. Le corpus des normes réellement contraignantes se partage finalement entre des dispositifs législatifs très spécialisés, par exemple destinés à la protection des différents milieux (eaux, air) et des normes réglementaires souvent à caractère très technique. Pour une bonne part, il se présente comme un « droit d'ingénieurs ».

Pour toutes ces raisons, élever au rang constitutionnel des principes fédérateurs ne peut que susciter la méfiance de nombreux juristes et utilisateurs du droit.

---

(1) Loi d'habilitation n° 99-1071 du 16 décembre 1999, portant sur neuf codes ; ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000.

\*

Pourtant, cette réaction de méfiance doit être surmontée : l'état du droit de l'environnement montre qu'une synthèse est nécessaire autour de principes dotés d'une portée supérieure à la loi.

### C. TRENTE ANS DE TENTATIVES DE CONSÉCRATION CONSTITUTIONNELLE

La reconnaissance constitutionnelle du droit à un environnement sain est attendue de longue date. Un jour ou l'autre, toutes les sensibilités politiques se sont exprimées en sa faveur.

#### 1. 1975-1977 : la proposition de loi constitutionnelle sur les libertés élaborée par la « commission Edgar Faure »

Depuis une trentaine d'années, la problématique de l'environnement est intégrée dans la réflexion sur les libertés publiques. L'idée d'inscrire dans un texte à valeur constitutionnelle le droit à un environnement sain et équilibré figurait déjà dans les « cent mesures pour l'environnement » du rapport Armand de 1970. La tentative la plus convaincante a fait suite aux débats d'idées de la campagne pour l'élection présidentielle de 1974, durant laquelle les candidats Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand ont fait des propositions tendant à conférer à ce droit le caractère de liberté publique constitutionnellement garantie.

En décembre 1975, l'Assemblée nationale a été saisie de trois propositions de loi tendant à réformer les libertés publiques. Chacune d'entre elles prévoyait des dispositions en matière d'environnement.

La première proposition de loi, déposée à l'initiative de MM. Jean Foyer, Claude Labbé, Roger Chinaud et Max Lejeune <sup>(1)</sup>, prévoyait de conférer un statut de valeur législative aux libertés publiques. Son article 68 disposait que « *la qualité de la vie, la tranquillité des habitants, la lutte contre les pollutions et les nuisances, la protection de l'environnement, du paysage, et du patrimoine culturel national, régional ou local sont parties intégrantes du droit à la sécurité garanti par la présente loi* ». En l'état actuel de la législation, le lien entre environnement et sécurité reste fort. C'est ainsi que les pouvoirs d'intervention des maires sont liés en la matière à leurs compétences de police.

Déposée par le groupe communiste, la deuxième proposition de loi, à caractère constitutionnel <sup>(2)</sup>, tendait à l'adoption d'une déclaration des libertés forte de 89 articles, dont l'article 56 était ainsi rédigé : « *La République assure la protection de la nature et sa mise en valeur rationnelle en vue de satisfaire les besoins de la population sans discrimination. Elle prend les mesures nécessaires à la protection de la flore et de la faune, la conservation des paysages, la liberté d'accès aux sites, l'élimination des nuisances dues au bruit, à la pollution et à toute autre dégradation au cadre de vie.* » Cette rédaction demeurait inspirée par la

---

(1) « De la liberté », document Assemblée nationale n° 2080, 17 décembre 1975.

(2) Proposition de loi constitutionnelle portant déclaration des libertés, document Assemblée nationale n° 2128 du 20 décembre 1975, également déposée au Sénat, document Sénat n° 200, 3 février 1976.

conception selon laquelle l'homme a vocation à dominer la nature, comme en témoigne la notion de « mise en valeur rationnelle ».

Enfin, la proposition de Gaston Defferre et des membres du groupe socialiste<sup>(1)</sup>, qui se présentait comme une « coquille vide », donnait suite à la proposition de François Mitterrand, qui, au cours de la campagne présidentielle de 1974, avait proposé de compléter le Préambule de la Constitution par une « Charte des libertés et droits fondamentaux ». La proposition de loi constitutionnelle tendait simplement à prévoir l'élaboration par le Parlement, dans un délai de six mois, d'une telle charte, destinée à être insérée dans le Préambule et comportant l'affirmation d'un droit à l'environnement. Un comité présidé par Robert Badinter était chargé de réfléchir au contenu de ce texte.

Ces trois propositions de loi ont été envoyées pour examen à une commission spéciale pour les libertés, présidée par le président Edgar Faure. Celle-ci a procédé à l'audition de personnalités très diverses, parmi lesquelles Raymond Aron, Georges Vedel, Louis Leprince-Ringuet, Emmanuel Le Roy-Ladurie ou André Malraux. Au terme de ses travaux, elle a adopté le 15 septembre 1977 un texte dont l'article 10 était précurseur, puisqu'il disposait : « *Tout homme a droit à un environnement équilibré et sain et a le devoir de le défendre. Afin d'assurer la qualité de la vie des générations présentes et futures, l'État protège la nature et les équilibres écologiques. Il veille à l'exploitation rationnelle des ressources naturelles.* »

On y relève ainsi le droit à un environnement équilibré et sain, la notion de devoir, la prise en compte des intérêts des générations futures. La présente Charte est en quelque sorte une version actualisée et plus ambitieuse de la démarche consensuelle de 1977.

La proposition de loi, débattue à l'Assemblée nationale entre le 5 octobre et le 14 décembre 1977, n'a finalement pas été soumise au vote, pour des raisons politiques. Le vide qu'elle entendait combler est donc demeuré béant, s'agissant notamment du droit à l'environnement, d'où les nombreuses initiatives prises depuis lors.

## 2. Une longue série d'initiatives parlementaires

La consécration constitutionnelle en France d'un « droit de la troisième génération » est un long chemin. Plusieurs voies ont en fait été explorées.

- La principale a consisté à préconiser une modification du Préambule de la Constitution, selon des modalités variables. C'est aussi la solution retenue par le présent projet.

Dans son discours prononcé le 23 janvier 1976 à La Roche-sur-Yon, consacré au droit de l'environnement, **Jean Lecanuet**, garde des Sceaux, envisageait cette solution pour la reconnaissance d'un droit à la qualité de la vie, déjà préfiguré

---

(1) Proposition de loi constitutionnelle tendant à compléter le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 par une « Charte des libertés et droit fondamentaux », document Assemblée nationale n° 2131, 20 décembre 1975.

(2) Proposition de loi constitutionnelle tendant à compléter le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 par une « Charte des libertés et droit fondamentaux », document Assemblée nationale n° 2131, 20 décembre 1975.

à ses yeux dans le onzième alinéa du Préambule de 1946, aux termes duquel la loi garantit à tous « *la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* ».

La modification du Préambule a également été proposée par **M. Laurent Fabius** le 4 mars 1989, à l'occasion du bicentenaire de la Révolution française.

De même, **Mme Ségolène Royal** a déposé, lors de l'examen de la révision constitutionnelle du 4 août 1975, un amendement insérant un alinéa après le treizième alinéa du Préambule de 1946, tendant à prévoir que la loi garantit « *un droit à un environnement équilibré et sain et le devoir de la défendre* »<sup>(1)</sup>.

Lorsque **M. Édouard Balladur**, au cours de la campagne électorale de l'élection présidentielle de 1995, s'est engagé, dans son discours du 1<sup>er</sup> avril 1995 au Mont-Saint-Michel, à faire inscrire le « *droit à un environnement sain* » dans la Constitution, c'est vraisemblablement dans cette forme que cette reconnaissance aurait été réalisée.

- D'autres initiatives ont tendu à compléter la Déclaration des droits de l'homme de 1789 par un titre II procédant, d'une part, à la « codification » des principes du Préambule de 1946 et les complétant, d'autre part, avec divers « droits de troisième génération ».

C'est la voie empruntée par deux propositions déposées le 10 décembre 1997, l'une par **M. Noël Mamère** et une dizaine de députés écologistes<sup>(2)</sup>, l'autre par le groupe communiste<sup>(3)</sup>. Le titre ainsi ajouté comportait des articles numérotés 18 à 29. Son article 20 était ainsi rédigé : « *Vivre dans un environnement sain conditionne la mise en œuvre de tous les autres droits de la personne. La protection de la diversité biologique et de l'écosystème en est la garantie.* »

Durant la même législature, une proposition de loi strictement identique a été déposée le 11 février 2000<sup>(4)</sup> par notre collègue (non inscrit) **M. Joël Sarlot** et des députés appartenant tant à la majorité qu'à l'opposition de l'époque, parmi lesquels on relève les noms de **Mme Roselyne Bachelot**, **MM. Raymond Barre**, **Jacques Barrot**, **Dominique Bussereau**, **Yves Cochet**, **Marc-Philippe Daubresse**, **Julien Dray**, **Jean-Michel Dubernard** et **Pierre Méhaignerie**.

- Mais le texte de la Déclaration de 1789 et celui du Préambule de 1946 ont été fixés par l'Histoire, chacun étant adopté selon une procédure qui lui était propre. Il peut paraître préférable de les laisser intacts, en se gardant en particulier de remanier le texte de 1946 pour l'insérer, sous forme d'articles, dans un texte nouveau.

Cette démarche a justifié une autre approche, moins ambitieuse, consistant à ajouter un article dans le corps même de la Constitution. Ainsi, en 1998, la mission interministérielle pour la célébration du cinquantième anniversaire de la Déclaration

---

(1) Amendement n° 97, JOAN 11 juillet 1995, p. 947.

(2) Proposition de loi constitutionnelle n° 514, 11<sup>e</sup> législature, 10 décembre 1997.

(3) Proposition de loi constitutionnelle n° 515, 11<sup>e</sup> législature, 10 décembre 1997.

(4) Proposition de loi constitutionnelle n° 2181, 11<sup>e</sup> législature, 11 février 2000.

universelle des droits de l'homme proposait l'adoption d'un nouvel article énonçant que « *tout être humain a le droit de vivre dans un environnement de qualité, propre à assurer sa santé physique et mentale, son épanouissement et sa dignité. Il a le devoir individuel et collectif de sauvegarder l'environnement au bénéfice de l'humanité présente et future* ».

Sous la présente législature, notre collègue **Victorin Lurel**, membre du groupe socialiste, a déposé un amendement au cours du débat sur la révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, tendant à prévoir, à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, que la France « *reconnaît et met en œuvre le droit au respect de l'environnement* <sup>(1)</sup> ».

Plus récemment encore, le 20 mai 2003, notre collègue **Mme Christine Boutin** et plusieurs de nos collègues ont proposé l'insertion, après l'article 42 de la Constitution, d'un article ainsi rédigé : « *L'exposé des motifs des projets et propositions de loi décrit l'impact des mesures proposées aux assemblées dans les domaines économique, social et environnemental et, lorsque c'est possible, la manière de le mesurer* <sup>(2)</sup>. »

• Enfin, d'autres initiatives ont tendu à assurer une base constitutionnelle explicite à la compétence du législateur dans le domaine de l'environnement. **M. Michel Barnier**, dans son rapport d'information précité sur la politique de l'environnement <sup>(3)</sup>, préconisait une loi organique complétant l'article 34 de la Constitution. Le 28 juin 1990, notre collègue **André Santini**, membre du groupe UDF, a déposé une proposition de loi constitutionnelle « *tendant à inclure le droit de l'environnement dans la liste des matières dont la loi fixe les règles* <sup>(4)</sup> ».

### **3. Une lacune grave et persistante du « bloc de constitutionnalité »**

L'idée de conférer une base constitutionnelle au droit à l'environnement et aux principes fondamentaux associés, présente dans le débat public depuis trois décennies, n'a donc pas reçu d'application, aucune de ces initiatives n'ayant abouti.

Paradoxalement, alors que le droit de l'environnement est marqué par la multiplication des lois, l'environnement est absent des matières énumérées à l'article 34 de la Constitution comme relevant du domaine de la loi.

#### **a) Une compétence législative dépourvue de base directe**

La responsabilité du législateur pour arbitrer les grands débats relatifs à la protection de l'environnement est une évidence.

Pourtant, ni l'article 34, ni aucune autre disposition constitutionnelle ne prévoit que le législateur serait seul compétent pour établir les règles ou les principes fondamentaux du droit de l'environnement.

---

(1) Amendement n° 108 du 18 novembre 2002.

(2) Proposition de loi constitutionnelle n° 867, 12<sup>e</sup> législature, 20 mai 2003.

(3) Doc. AN, n° 1227, 11 avril 1990.

(4) Doc. AN, n° 1559, 28 juin 1990.

Le Conseil constitutionnel, sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 37, a, dès le début des années 1960, eu à se prononcer sur la nature législative de dispositions figurant dans des lois et se rapportant à l'environnement. Sa jurisprudence d'« aiguilleur normatif »<sup>(1)</sup> a été protectrice de la compétence législative. Celle-ci a été rattachée à diverses rubriques de l'article 34, en fonction des effets des dispositions concernées : principalement les principes fondamentaux du régime de la propriété et des droits réels (16<sup>e</sup> alinéa de l'article 34), mais aussi les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales (14<sup>e</sup> alinéa) ou la détermination par la loi des crimes et délits (5<sup>e</sup> alinéa). Le Conseil constitutionnel a également choisi de justifier la compétence législative par la dérogation à un principe général du droit. Dans son importante décision n° 69-55L du 26 juin 1969 relative à la protection des sites, il a défini comme tel le principe selon lequel le silence gardé par l'administration vaut décision de rejet. Il a estimé, en conséquence, que le pouvoir réglementaire ne pouvait instituer, notamment en matière d'environnement, d'autorisation implicite. Le Conseil n'a pas craint, ainsi, d'aller à l'encontre de la jurisprudence du Conseil d'État<sup>(2)</sup>. Il a apparemment été animé de la préoccupation de préserver des garanties suffisantes à la protection de l'environnement. C'est ainsi par exemple qu'est rendu irrégulier l'octroi d'un permis de construire tacite sur des sites ou monuments classés<sup>(3)</sup>.

Ainsi, conformément à une ligne directrice générale en matière de domaines de la loi et du règlement, le juge constitutionnel confirme la compétence législative lorsque l'exercice de droits par les citoyens ou les usagers des services publics est en cause.

Le silence de l'article 34 ne l'a, jusqu'à présent, pas conduit à censurer des pans entiers d'une loi environnementale pour atteinte au domaine du règlement. Il a, au demeurant, confirmé discrètement la capacité du législateur à régir la matière en ne formulant nulle réserve lorsque, en 2002, la « commission de la production et des échanges » s'est vue conférer la dénomination « commission des affaires économiques de l'environnement et du territoire »<sup>(4)</sup>. Il n'en demeure pas moins que, faute de base constitutionnelle, la compétence du législateur demeure fragile. Ses limites ne sont pas définies et elle est à la merci d'une évolution de la jurisprudence, ce qui apparaît nettement comme un anachronisme.

### ***b) Le refus d'une constitutionnalisation sans texte***

- Lorsque, en 1990, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de reconnaître un droit constitutionnel à l'environnement, il s'y est refusé. Une disposition de la loi déferée relative à la révision des évaluations cadastrales concernait la construction d'ensembles touristiques en bordure des lacs de montagne. Cette disposition n'était pas contestée par les requérants. Mais par un courrier adressé au Président du Conseil constitutionnel (une « porte étroite », selon le terme créé l'année suivante par le doyen Vedel), M. Antoine Waechter a présenté

---

(1) *Sur l'ensemble de cette question, voir Ferdinand Melin-Soucramanien et Joseph Pini, Constitution et droit de l'environnement, juriscasseur, fasc. 152, 1997.*

(2) *CE, Assemblée, 27 février 1970, commune de Bozas.*

(3) *Tribunal administratif de Nice, 30 juin 1978, Société Lou Seuil.*

(4) *Décision n° 2002-462 DC du 20 octobre 2002 sur une résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale.*

(5) *Décisions n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002 sur la loi de finances pour 2003 et n° 2002-488 DC du 29 décembre 2002 sur la loi de finances rectificative pour 2003.*

des arguments de fond à son encontre, en faisant valoir qu'elle privait de garanties légales des principes à valeur constitutionnelle. Une censure sur ce fondement aurait consacré la valeur constitutionnelle de la protection de l'environnement. Le Conseil constitutionnel ne l'a pas souhaité : s'étant saisi d'office de la disposition, il l'a annulée pour un motif de procédure parlementaire <sup>(1)</sup>, « *sans qu'il y ait lieu en l'état de s'interroger sur la conformité à la Constitution du contenu des dispositions dont il s'agit* ».

- Une telle occasion ne s'est plus présentée, s'agissant du droit à l'environnement. Plus récemment, invité en 2001 à reconnaître le principe de précaution – en l'espèce appliqué au domaine de la santé – comme un objectif de valeur constitutionnelle résultant de la liberté proclamée à l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le Conseil constitutionnel a considéré que ce principe n'avait pas « – *pour l'instant – d'assise constitutionnelle* » <sup>(2)</sup>. En ménageant ainsi l'avenir, il place le constituant devant ses responsabilités.

- Pourtant, d'autres cours constitutionnelles se sont montrées plus hardies, en s'appuyant sur des bases textuelles comparables aux nôtres.

La Cour constitutionnelle allemande a ainsi validé des dispositions législatives de protection de l'environnement, relatives au bruit, à la pollution atmosphérique ou aux centrales nucléaires. À cet effet, elle s'est fondée sur l'article 2 de la loi fondamentale qui reconnaît le droit à la vie et à la santé.

La Cour constitutionnelle italienne a suivi la même voie : c'est par référence à l'article 32 de la Constitution italienne relatif à la santé publique qu'elle protège le droit à l'environnement. <sup>(3)</sup>

Le Conseil constitutionnel aurait pu s'engager sur la même voie, en s'appuyant par exemple sur le onzième alinéa du Préambule de 1946, aux termes duquel la loi « *garantit à tous (...) la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* ». C'est le fondement évoqué en 1976 par le garde des Sceaux dans son discours de la Roche-sur-Yon (voir I-C-3 ci-avant). L'article 4 de la Déclaration de 1789, relatif à la liberté, ou son article 13, qui énonce le principe d'égalité devant les charges publiques, auraient pu assurer un « ancrage textuel », notamment, en ce qui concerne le second, pour justifier les actions préventives ou réparatrices des atteintes à l'environnement.

- La prudence du juge constitutionnel français est probablement liée au souci exprimé naguère par Jean Rivero : « *L'autorité du Conseil ne risque-t-elle pas de s'affaiblir lorsqu'elle cesse de s'enraciner dans une disposition expresse, fût-elle interprétée largement ?* ».

---

(1) Décision n° 90-277 du 25 juillet 1990. Voir Ferdinand Mellin-Soucramanien et Joseph Pini, *Constitution et droits de l'environnement*, juriscasseur, fasc. 152, 1997, n° 62

(2) Décision n° 2001-446 DC du 27 juin 2001 sur la loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception (considérants 3 et 6), et commentaire au n° 11 des Cahiers du Conseil constitutionnel.

(3) Une proposition de révision constitutionnelle actuellement en cours d'examen tend cependant à inscrire expressément à l'article 9 de la Constitution italienne la reconnaissance de la valeur de l'environnement, des écosystèmes et de la biodiversité. Elle pose également les principes de réversibilité, précaution et responsabilité à l'égard des générations futures.

Toujours est-il que, si le Conseil constitutionnel admet l'intervention du législateur, les dispositions qu'il adopte dans le but d'intérêt général qui s'attache à la protection de l'environnement ne peuvent déroger à aucune règle non plus qu'à aucun principe de valeur constitutionnelle. Il lui est dès lors très difficile de s'engager véritablement dans une démarche de développement durable, l'environnement n'étant juridiquement pas protégé par des normes de même valeur que le développement économique et le progrès social.

*c) Les effets d'un vide juridique : l'exemple de la TGAP*

Pourtant, le défaut de protection constitutionnelle du droit à l'environnement présente de graves inconvénients qui n'ont pas échappé à la « commission Coppens ». Dans son rapport, elle évoque plusieurs instruments d'incitation, au premier rang desquels la fiscalité environnementale et les aides, subventions ou exonérations fiscales. Puis, après avoir souligné l'importance et les avantages, elle ajoute : « *Mais l'usage de ces instruments incitatifs peut se heurter à des principes à valeur constitutionnelle, en particulier celui d'égalité, notamment devant les charges publiques. La fiscalité écologique n'est pas assise sur la capacité contributive mais sur les atteintes à l'environnement, et elle doit au surplus être accompagnée de mesures compensatoires qui vont elles aussi contre l'application de règles identiques aux agents relevant d'une même catégorie. La décision du Conseil constitutionnel sur la TGAP illustre ces difficultés* »<sup>(1)</sup>.

Elle fait ainsi allusion à l'annulation de l'article 37 de la loi de finances rectificative pour 2000, qui étendait aux produits énergétiques fossiles et à l'électricité, la taxe générale avec les activités polluantes. La mesure était justifiée par la nécessité de réduire les rejets de gaz carbonique pour lutter contre l'effet de serre, en incitant les entreprises à maîtriser leur consommation d'énergie. Dans sa décision<sup>(2)</sup>, le Conseil a relevé en premier lieu que les règles de calcul retenues pourraient conduire à taxer plus fortement des entreprises moins consommatrices d'énergie, à l'encontre du but poursuivi. Il a, en second lieu, considéré que, l'électricité étant en France principalement d'origine nucléaire, sa consommation dégage très peu de gaz carbonique et que sa taxation allait également à l'encontre de l'objectif poursuivi. Il a donc censuré l'article comme contraire au principe d'égalité devant l'impôt.

Deux enseignements peuvent être tirés de cette décision. Divers observateurs ont considéré que la décision aurait été différente si le droit à l'environnement avait été garanti au niveau constitutionnel. Le législateur aurait eu à le concilier avec le principe d'égalité devant l'impôt, lequel aurait été appliqué avec moins de rigueur par le juge. Au vu des motifs de la décision, la chose n'est pas certaine : le mécanisme a pu être tout simplement victime de son excessive complexité. Il est certain en revanche que, comme le relève la « commission Coppens », la fiscalité écologique est actuellement difficile à fonder sur des bases constitutionnelles solides. Sa technicité peut conduire à renvoyer au pouvoir réglementaire la définition de certains éléments d'assiette<sup>(3)</sup>, ce qui fait peser la menace d'une censure pour incompétence négative du législateur. Mais surtout,

---

(1) Rapport remis en avril 2003, p. 25.

(2) Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000. ;

(3) Cas de la taxe sur les granulats.

l'exemple de la TGAP illustre le caractère exigeant de la jurisprudence sur l'égalité devant l'impôt.

Un deuxième enseignement porte sur les méthodes du juge constitutionnel. L'article 37 qui a été annulé était effroyablement complexe. Comportant sept paragraphes, il modifiait notamment une longue série d'articles du code des douanes se référant à divers composants d'assiette, définissait des mesures transitoires détaillées, indiquait deux tableaux de taux et d'abattement et se fondait sur des raisonnements relevant plus de la physique que du droit. Or le Conseil, saisi le 22 décembre 2000, a rendu sa décision le 28 décembre, en même temps que la décision relative à la loi de finances pour 2001. Dans ces conditions, on comprend mal l'alarme de quelques personnalités auditionnées, qui craignaient l'incapacité du Conseil constitutionnel à statuer sur les difficiles questions d'environnement sans faire appel à des expertises extérieures. La « jurisprudence TGAP » montre qu'un tel contrôle a déjà été assuré. La Charte ne renouvellera pas, sinon à la marge, les modalités du contrôle de constitutionnalité des lois.

\*

Faute de voir aboutir la consécration constitutionnelle du droit à l'environnement, la législation de l'environnement, privée de principes directeurs forts, souffre donc d'une situation de précarité juridique très dommageable.

Qui peut y mettre fin ? Ainsi que l'a souligné M. Jean Untermaier, « *il n'appartient pas au juriste de décider s'il faut ou non protéger la nature, ni d'ériger en principe, de son propre chef, que chaque citoyen a le droit de vivre dans un environnement de qualité. Ceci relève du pouvoir politique qui doit déterminer quelle place il entend lui réserver et ce qui, au contraire, sera affecté aux activités économiques* »<sup>(1)</sup>.

#### **D. LE PARACHÈVEMENT EN DROIT FRANÇAIS D'UNE EVOLUTION DU DROIT INTERNATIONAL**

Comme le note M. Nicolas Hutten : « *Le silence de la Constitution française sur la question environnementale est devenu d'autant flagrant que le droit international et le droit communautaire, normes concurrentes de la Constitution, ont accueilli toujours plus largement les questions environnementales* »<sup>(2)</sup>.

##### **1. Conférences et accords internationaux : un « droit faible »**

- La prise de conscience internationale de la gravité des menaces à l'environnement s'est d'abord traduite par la réunion de conférences internationales favorisant le mouvement des idées, mais par nature inaptes à adopter des normes juridiques contraignantes.

---

(1) M. Jean Untermaier, « Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques », p. 233

(2) « Les nouveaux fondements constitutionnels du droit de l'environnement », *mémoire de DEA, Paris I - Paris II*, 3 septembre 2003, p. 25.

Des déclarations de principe ont été destinées à fixer la ligne générale de l'action des États : **Déclaration de Stockholm** adoptée par la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement de 1972, **Déclaration de Rio** sur l'environnement et le développement de 1992, ou **Déclaration de Johannesburg** de 2002 sur le développement durable. Le Conseil de l'Europe est pour sa part à l'origine de la déclaration de principe sur la lutte contre la pollution de l'air de 1968, de la Charte des sols de 1972 ainsi que de la Charte européenne des ressources en eau de 2001.

Consciente de la portée pratique limitée de ces déclarations, les participants des conférences internationales ont recouru à un type d'instrument plus original dans le droit international : les programmes d'action, définissant des tâches à mener par les États et des méthodes à suivre. Le **Plan d'action pour l'environnement** de la Conférence de Stockholm de 1972 comporte ainsi 103 recommandations. Le **programme Action 21** adopté à Rio en 1992 se compose de 40 chapitres, et s'adresse soit aux gouvernements des États, soit aux organisations internationales, soit aux acteurs économiques et sociaux de la « société civile ». Plus récemment, en 2002, 170 propositions d'action figurent dans le **plan d'application du sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg**.

La portée symbolique de ces documents et leur influence sur les opinions publiques ne sont pas négligeables. Toutefois, l'insertion de leurs principes dans le droit positif reste à la merci de la bonne volonté des États.

- Des négociations internationales spécialisées sont par ailleurs l'occasion pour la France de promouvoir les principes de préservation de l'environnement. Au sein de l'**Organisation mondiale du commerce**, en particulier, elle défend activement depuis plusieurs années la mise en œuvre du principe de précaution, face à la position de blocage des États-Unis. Il est du reste paradoxal que ce principe, qui est au cœur de l'action diplomatique française, fasse l'objet des controverses les plus vives s'agissant de son encadrement dans la Constitution.

- Sur le plan du droit positif, le vide de la Constitution a été partiellement comblé, dans quelques domaines étroitement spécialisés, une dizaine de traités multilatéraux et bilatéraux en matière d'environnement. On mentionnera en particulier la Convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages du 3 mars 1973, la Convention d'Helsinki du 17 mars 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et les lacs internationaux, la Convention-cadre sur les changements climatiques signée à New York le 9 mai 1992, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement du 13 juin 1992, la Convention de Paris pour la prévention de la pollution marine de l'Atlantique Nord-Est du 22 septembre 1992, la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information et la participation du public du 25 juin 1998, la Convention de Berne pour la protection du Rhin du 12 avril 1999, ainsi que le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques du 29 janvier 2000.

Comme on le verra ci-après à propos de l'article 7 de la présente Charte, la **Convention d'Aarhus**, entrée en vigueur en France le 6 octobre 2002, occupe une place à part en raison du caractère général de ses stipulations. Celles-ci peuvent s'imposer au législateur dans une large gamme d'hypothèses. Son article 1<sup>er</sup>

dispose : « *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* ». Toutefois l'apport de cette convention est limité par l'application de directives européennes plus contraignantes encore pour le législateur.

## **2. Le développement des politiques communautaires**

### ***a) Une consécration tardive dans les traités européens***

La Communauté européenne s'est constituée autour d'un projet de développement économique dont la préservation et la mise en valeur de l'environnement étaient initialement absentes. C'est progressivement que des actions en la matière se sont développées, dans le cadre de directives et de programmes d'action européenne, l'évolution étant fortement encouragée par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes.

Cette genèse dans le creuset de l'action pratique explique que l'approche européenne de l'environnement demeure exclusivement centrée sur les politiques communautaires. À aucun moment, un droit à l'environnement n'a été reconnu dans le cadre des institutions européennes, pas plus dans les traités en vigueur que dans l'article II-37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union figurant dans la partie II du futur traité établissant une Constitution pour l'Europe. De ce point de vue, la reconnaissance d'un tel droit par la présente Charte représente un progrès réel des normes s'imposant au législateur.

Ce n'est qu'en 1986 que l'Acte unique européen a fait entrer l'environnement dans les traités fondateurs. Le contenu de la politique communautaire d'environnement a été précisé et développé par les traités de Maastricht en 1992 et d'Amsterdam en 1999.

L'article 2 du Traité instituant la Communauté européenne dispose désormais que « *la Communauté a pour mission (...) de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques (...) un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement* ». Son article 6 pose ainsi le principe d'intégration de l'environnement dans les politiques communautaires : « *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 visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable* ».

Le plus important est l'article 174 du Traité. Son 1. dispose que les objectifs de la Communauté en matière d'environnement sont : « *la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la protection de la santé des personnes, l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles, la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement* ». L'article 174-2 fait entrer dans le droit communautaire les principes reconnus lors de la Conférence de

Rio : « *La politique de la Communauté (...) 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* ».

Si ces principes ne se sont pas directement imposés au législateur, ils ont directement inspiré les très nombreuses directives transposées en droit interne. Il est donc important de souligner que, **malgré le silence de la Constitution, le législateur français est contraint de prendre en compte les exigences d'environnement définies par le droit communautaire dérivé et par la jurisprudence européenne.**

Au demeurant, la France a été condamnée à diverses reprises par la Cour de justice pour infraction à la réglementation communautaire en matière d'environnement.

### ***b) Une jurisprudence dynamique***

Le dynamisme propre de la jurisprudence communautaire conduit à un renforcement rapide des exigences qui pèsent à ce titre sur les États membres. Tel est le cas en particulier s'agissant du **principe de précaution**, mentionné mais non défini par l'article 174 précité. **Ce principe est désormais considéré comme un principe général du droit communautaire.** Il est appliqué notamment en matière d'environnement. Sa définition, résultat d'une élaboration jurisprudentielle, présente deux inconvénients majeurs : elle est susceptible, par sa nature même, d'évolutions à tout moment, et ses contours apparaissent moins précis que ceux fixés par l'article 5 de la Charte. En associant les notions de précaution et de prévention, en particulier, elle est de nature à compliquer la tâche du législateur et à faire, en pratique, disparaître le principe de prévention.

L'état le plus récent de cette jurisprudence est dressé dans l'arrêt « *Solvay* » du tribunal de première instance des Communautés européennes en date du 21 octobre 2003 <sup>(1)</sup> concernant l'autorisation du nifursol et ses effets pour la santé. Le tribunal a jugé que « (...) *le principe de précaution constitue un principe général du droit communautaire imposant aux autorités concernées de prendre, dans le cadre précis de l'exercice des compétences qui leur sont attribuées par la réglementation pertinente, des mesures appropriées en vue de prévenir certains risques potentiels pour la santé publique, la sécurité et l'environnement, en faisant prévaloir les exigences liées à la protection de ces intérêts sur les intérêts économiques. Dans la mesure où les institutions communautaires sont responsables, dans l'ensemble de leurs domaines de compétence, de la protection de la santé publique, de la sécurité et de l'environnement, le principe de précaution peut être considéré comme un principe autonome découlant des dispositions du traité (...).*

*(...) Selon une jurisprudence bien établie, dans le domaine de la santé publique, le principe de précaution implique que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, les institutions peuvent prendre des mesures de précaution sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées (...).* »

---

(1) *Solvay Pharmaceuticals B.V.c. / Conseil de l'Union européenne, affaire T-392-02, points 121 et 122.*

Reprenant la règle posée par l'arrêt *Artegodan* de la Cour, le juge se borne heureusement à exercer sur les mesures prises un contrôle juridictionnel minimal se limitant à vérifier si elles ne sont pas entachées d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir, ou si l'autorité compétente n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation.

Mais, une fois encore, ce sont les principes de fond de la jurisprudence communautaire et son caractère évolutif qui posent une difficulté pour le législateur national.

### 3. La primauté du droit européen sur la loi ordinaire

- Le droit européen est régi par le principe de l'effet direct, ou applicabilité directe. Il implique que le juge national doit exclure l'application du droit interne, même postérieur, lorsque celui-ci est contraire aux normes communautaires : « *en vertu du principe de la primauté du droit communautaire, les dispositions du traité et les actes des institutions directement applicables ont pour effet, dans leurs rapports avec le droit interne des États membres (...) de rendre inapplicables de plein droit (... toute disposition contraire de la législation existante)* » (CJCE 9 mars 1978, *Administration des finances c/ Simmenthal*).

Bénéficient de cet effet direct à la fois les traités, les règlements communautaires – directement applicables<sup>(1)</sup> –, les directives sous réserve de leur transposition, ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes.

- La jurisprudence constante de la Cour de cassation<sup>(2)</sup> et du Conseil d'État<sup>(3)</sup> fait ainsi prévaloir le droit communautaire sur la loi et le règlement, quelle qu'en soit la date. S'agissant des lois antérieures aux traités, la supériorité de ceux-ci résulte expressément de l'article 55 de la Constitution. Mais la jurisprudence, notamment administrative, avait d'abord hésité à faire prévaloir la même règle pour les lois **postérieures**.

Le « contrôle de conventionalité » qu'exercent en conséquence de façon permanente l'ensemble des juges judiciaires et administratifs se traduit par une diffusion très rapide du droit européen tel que la Cour de justice le met en œuvre. C'est ainsi que le Conseil d'État n'hésite pas à écarter l'application d'un article du code général des impôts qui, sur la base d'une jurisprudence de la Cour, apparaît contraire à une stipulation du Traité<sup>(4)</sup>.

C'est également ainsi que, par un arrêt remarqué du 3 décembre 1999 (*Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire*), le Conseil d'État a annulé le refus de la ministre de l'environnement, Mme Dominique Voynet, de

---

(1) *La condition de réciprocité prévue pour les traités internationaux par l'article 55 de la Constitution ne s'applique pas aux règlements européens.*

(2) *G Cass.*, 24 mai 1975, *société des cafés Jacques Vabre*.

(3) *C.E. Assemblée.*, 20 octobre 1989, *Nicolo*.

(4) *Pour un exemple récent : cf. l'arrêt du Conseil d'État du 30 décembre 2003 Coréal gestion, relatif à l'article 212 du code général des impôts, faisant suite aux arrêts Lankhorst-Hohorst (C-324/00) et Bosal Holding BV (C-168/01) de la Cour de justice des Communautés européennes.*

fixer par arrêté des dates d'ouverture et de fermeture de la **chasse aux oiseaux migrateurs** dérogeant à une loi, mais conformes au droit communautaire.

En l'espèce, le législateur avait délibérément dérogé à la directive n° 79-409 du 2 avril 1979 sur la protection des oiseaux, par des dispositions des lois du 15 juillet 1994 et du 3 juillet 1998 fixant ces dates. Mise en demeure par des associations de prendre des arrêtés contraires à ces dispositions pour respecter la directive, la ministre n'avait pas cru pouvoir ainsi écarter l'application de la loi. Dans son arrêt d'annulation, le Conseil d'État a considéré qu'une « *loi inapplicable* » du fait de la méconnaissance du droit communautaire ne pouvait empêcher le pouvoir réglementaire compétent d'agir « *dans le respect des objectifs de la directive* ».

On se souvient que dans cette affaire, la résistance du législateur a conduit la Cour de justice à condamner la France le 7 février 2000, avant que l'article 24 de la loi du 26 juillet 2000 sur la chasse ne reprenne – du moins en partie – les exigences de la directive de 1979.

Par conséquent, si la jurisprudence communautaire relative au principe de précaution venait à évoluer jusqu'à entrer en contradiction avec les dispositions législatives du code de l'environnement, le juge français écarterait l'application de ces dernières.

En revanche, comme on le verra ci-après <sup>(1)</sup>, la primauté du droit communautaire ne s'applique pas à l'égard de la Constitution, conformément à la jurisprudence *Sarran* du Conseil d'État.

\*

Le droit international révèle donc un paradoxe préoccupant. La France, très active sur le plan diplomatique pour défendre une politique ambitieuse de l'environnement, est en passe de perdre l'initiative dans la définition des normes applicables sur son sol, du fait de l'évolution rapide du droit européen.

\*

\* \*

Pour l'ensemble de ces raisons, la loi ne suffit plus à apporter une réponse appropriée aux enjeux planétaire de l'environnement. Une révision constitutionnelle est nécessaire et légitime.

C'est pourquoi le Président de la République a déclaré à Orléans le 3 mai 2001 : « *Au nom de cet idéal, l'écologie, le droit à un environnement protégé et préservé doit être considéré à l'égal des libertés publiques. Il revient à l'État d'en affirmer le principe et d'en assurer la garantie. Et je souhaite que cet engagement public et solennel soit inscrit par le Parlement dans une Charte de l'environnement adossée à la Constitution et qui consacrerait les principes fondamentaux, cinq principes fondamentaux afin qu'ils soient admis au nombre des principes*

---

(1) II-A-4. Au sommet de la hiérarchie des normes.

*fondamentaux reconnus par les lois de la République, et à ce titre bien entendu s'imposant à toutes les juridictions y compris le Conseil constitutionnel comme ce fut le cas pour le préambule de la Constitution ou la Déclaration des droits de l'Homme. Forte de ces principes, la France peut devenir le creuset d'un nouvel art de vivre pour le XXI<sup>e</sup> siècle. »*

Il a précisé son engagement le 18 mars 2002, à Avranches : *« Je proposerai aux Français d'inscrire le droit à l'environnement dans une charte adossée à la Constitution, aux côtés des droits de l'homme et des droits économiques et sociaux. Ce sera un grand progrès. La protection de l'environnement deviendra un intérêt supérieur qui s'imposera aux lois ordinaires. Le Conseil Constitutionnel, les plus hautes juridictions et toutes les autorités publiques seront alors les garants de l'impératif écologique. Cette démarche est celle de l'efficacité. Elle permettra d'installer la préoccupation, et même parfois la contrainte, de l'environnement dans la durée. Beaucoup d'autres pays ont déjà adopté de telles dispositions ».*

Le présent projet de loi constitutionnelle est la traduction fidèle de cet engagement pris devant les Français.

## **II. — LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE : PROGRÈS DU DROIT ET SÉCURITÉ JURIDIQUE**

### **A. UNE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE N'EST PAS UNE LOI COMME LES AUTRES**

La nature constitutionnelle du texte emporte des conséquences, tant sur sa procédure d'adoption que sur son domaine, sa forme et ses effets. Il importe de souligner ces particularités, afin de dissiper des malentendus révélés par les auditions.

#### **1. Les adaptations de la procédure législative de droit commun**

Sur le plan de la procédure parlementaire, les règles de droit commun sont applicables. L'article 126 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose en son premier alinéa : « Les projets et propositions de loi portant révision de la Constitution sont examinés, discutés et votés selon la procédure législative ordinaire », sous certaines réserves.

Quatre particularités de la procédure découlent du texte constitutionnel.

— L'article 126 précité exclut le recours à la procédure d'examen simplifié.

— Le deuxième alinéa de l'article 89 de la Constitution prévoit le vote du projet ou de la proposition de loi constitutionnelle par les deux assemblées en termes identiques, ce qui exclut à la fois le recours à la procédure de commission mixte paritaire (article 45, alinéas 2 à 4), à l'habilitation de légiférer par ordonnances (article 38) et à l'engagement par le Gouvernement de sa responsabilité sur le fondement de l'article 49, alinéa 3.

— Une fois le texte adopté en termes identiques, la révision n'est définitive qu'après avoir été adoptée par référendum (deuxième alinéa de l'article 89). Toutefois, lorsque, comme au cas présent, elle est issue d'un projet de loi constitutionnelle et non d'une initiative parlementaire, le Président de la République peut décider de la soumettre au Parlement convoqué en Congrès, en vue d'une approbation à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés <sup>(1)</sup>. La décision de convoquer les électeurs et celle de convoquer le Parlement en Congrès sont toutes deux exercées par un décret soumis à contreseing, car l'article 89 n'est pas au nombre des articles cités par l'article 19, relatif aux pouvoirs propres du Président de la République. Jusqu'à présent, c'est par le Congrès qu'ont été approuvées toutes les révisions opérées sur le fondement de l'article 89, sauf celle du 2 octobre 2000 ramenant à cinq ans la durée du mandat du Président de la République.

— La procédure d'approbation pouvant être différente selon que le texte est issu d'une initiative parlementaire ou d'un projet de loi, c'est avec une rigueur particulière que sont applicables les dispositions réglementaires de l'alinéa 5 de l'article 98 du Règlement de l'Assemblée nationale, selon lesquelles « *les amendements et les sous-amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent ou, s'agissant d'articles additionnels, s'ils sont proposés dans le cadre du projet ou de la proposition* ». Dans le cas du présent projet, ces dispositions pourraient être invoquées par le Gouvernement à l'encontre d'amendements parlementaires qui ne s'appliqueraient par à la Charte de l'environnement ou qui porteraient articles additionnels sans lien avec celle-ci <sup>(2)</sup>.

Le Gouvernement peut aussi choisir de ne pas user de cette faculté et de se borner à demander à l'Assemblée nationale le rejet d'un tel amendement « hors du cadre ». On se souvient qu'il a procédé ainsi le 21 novembre 2002, au cours du débat sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République : M. Victorin Lurel ayant déposé un amendement introduisant la mention du droit à l'environnement dans l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, le garde des Sceaux, estimant le débat prématuré, s'est borné à partager l'avis défavorable de la Commission <sup>(3)</sup>.

Ces particularités mises à part, le gouvernement dispose des instruments de procédure usuels du parlementarisme rationalisé, notamment le vote bloqué prévu par le troisième alinéa de l'article 44 de la Constitution. Quant aux parlementaires, il leur est loisible de défendre les motions de procédure de droit commun, y compris l'exception d'irrecevabilité. Même s'il y a quelque paradoxe à demander à l'assemblée concernée de « *reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles* » s'agissant d'une révision de la Constitution, cette motion de procédure peut valablement être défendue <sup>(4)</sup>. Sur le fond, elle serait certes malaisée à étayer juridiquement, car le pouvoir constituant, même dérivé, est souverain.

---

(1) Après le prochain renouvellement du Sénat en septembre 2004, qui portera à 331 le nombre des sénateurs, cette majorité correspondrait à 545 parlementaires sur 908 si l'ensemble des membres composant le Congrès prenaient part au vote.

(2) Voir en particulier l'intervention du ministre de la Justice, le 16 octobre 1973, à la tribune de l'Assemblée nationale, JO débats AN, 16 octobre 1973, p. 4433.

(3) JO. Débats AN, 2<sup>e</sup> séance du 21 novembre 2002, amendement n° 108 de M. Victorin Lurel, après l'article 1<sup>er</sup>.

(4) Voir, par exemple, sur le Traité de l'Union européenne, l'exception d'irrecevabilité défendue par M. Philippe Séguin, JO débats AN, 6 mai 1992, p. 863, et sur l'organisation décentralisée de la République, l'exception d'irrecevabilité de M. Jean-Marc Ayrault défendue par Mme Ségolène Royal, JO débats AN, 19 novembre 2002, p. 5323.

## 2. La marge d'initiative très étendue du pouvoir constituant dérivé

Par deux grandes décisions de 1992 et 2003, le Conseil constitutionnel a cerné les contours de cette souveraineté.

- Dans sa décision dite « Maastricht II » n° 92-312 DC du 2 septembre 1992 relative au Traité sur l'Union européenne, le Conseil constitutionnel a rejeté la thèse de la supra-constitutionnalité selon laquelle des règles et des principes fondamentaux, comme la souveraineté nationale, seraient supérieurs aux dispositions de la Constitution ou à certaines d'entre elles. Si un principe tel que la souveraineté nationale a, d'évidence, une valeur fondatrice, le législateur et le juge constitutionnel n'ont pas à le faire prévaloir en tant que tel, mais au travers des dispositions constitutionnelles qu'il inspire.

Dès lors, le législateur est appelé à assurer en permanence une œuvre de conciliation entre divers principes et règles de valeur constitutionnelle.

Le Conseil a d'abord dégagé du texte constitutionnel les limites que doit respecter le pouvoir constituant dérivé : la révision ne peut être engagée au cours de certaines périodes (vacance de la présidence de la République, exercice des pouvoirs exceptionnels de l'article 16, atteinte à l'intégrité du territoire) et elle ne peut porter sur la forme républicaine du gouvernement.

Il a ensuite constaté, sous ces réserves, la compétence du pouvoir constituant pour abroger, modifier ou compléter « *des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée* », aussi bien que pour déroger, implicitement ou explicitement, « *à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle* ». La haute juridiction a ainsi pris soin, par deux fois, de ne pas seulement viser les dispositions contenues dans les articles de la Constitution, mais bien l'ensemble de ce qu'il est désormais convenu d'appeler le « bloc de constitutionnalité ».

Le considérant 19, qui résume cette analyse, mérite d'être intégralement cité :

*« Considérant que sous réserve, d'une part, des limitations touchant aux périodes au cours desquelles une révision de la Constitution ne peut pas être engagée ou poursuivie, qui résultent des articles 7, 16 et 89, alinéa 4, du texte constitutionnel et, d'autre part, du respect des prescriptions du cinquième alinéa de l'article 89 en vertu desquelles "la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision", le pouvoir constituant est souverain ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée ; ainsi rien ne s'oppose à ce qu'il introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans le cas qu'elles visent, dérogent à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle ; que cette dérogation peut être aussi bien expresse qu'implicite ».*

- Non seulement le constituant a les coudées franches pour réviser la Constitution, mais en l'état actuel, aucun juge ne peut sanctionner l'éventuelle méconnaissance des limites assignées ou des procédures fixées par la Constitution.

---

(1)

Par sa décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, le Conseil constitutionnel avait décliné sa compétence pour statuer sur une révision approuvée par le peuple à la suite d'un référendum, et constituant ainsi « *l'expression directe de la souveraineté nationale* »<sup>(1)</sup>. A titre plus général, l'an dernier, dans la décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003 sur la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, il a considéré qu'il ne tenait « *ni de l'article 61, ni de l'article 89, ni d'aucune autre disposition de la Constitution le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle* »<sup>(2)</sup>.

### 3. Un impératif de clarté et de concision

« *Je voudrais d'abord rappeler une évidence : la forme constitutionnelle ou non d'un principe influe nécessairement sur le fond, c'est-à-dire sur la formulation et la portée.* » Ainsi s'exprimait le professeur Michel Prieur au cours du colloque du 13 mars 2003 sur les enjeux scientifiques et juridiques du projet de charte alors en cours d'élaboration.

- Le texte de la Charte de l'environnement le montre avec éclat : le législateur ne rédige pas la Constitution comme il écrit la loi. Le professeur Yves Jégouzo, président du comité juridique de la « commission Coppens », témoignait, le 13 mars 2003 également, de ses interrogations sur « *cette difficulté d'écriture que nous rencontrons, à savoir : "que peut-on mettre dans un texte constitutionnel ? On ne peut pas rentrer à ce stade dans le détail des procédures et c'est peut-être ici où la loi, organique ou ordinaire, prendrait son intérêt* ».

Au cours du colloque d'Aix-en-Provence de septembre 1988 sur l'écriture de la Constitution de 1958, Mme Françoise Thibaut, maître de conférence en linguistique à l'université de Paris XI, expliquait : « *La langue "constitutionnelle" n'est pas une langue "naturelle" : c'est une langue construite à partir d'éléments naturels, mais qui doit "couvrir" toutes les langues naturelles de tous les groupes sociaux qu'elle entend embrasser, ou, du moins, le plus grand nombre d'entre eux.* » Elle relevait que la Constitution du 4 octobre 1958, en particulier, dénote « *une grande unité de ton, un schéma directeur non improvisé même s'il est négocié, et une grande volonté de "clarification"* ».

C'est donc avec une main tremblante que le législateur se doit de toucher à un édifice ainsi ordonné. On comprend les réticences de principe exprimés par certains juristes à l'idée de modifier le Préambule et d'adjoindre une Charte aux « *textes patinés par le temps* » que sont la Déclaration de 1789 et le Préambule de 1946 : M. Guy Carcassonne a parlé d'« *outrecuidance* », au cours de son audition du 3 décembre 2003 par votre commission des Lois. Pourtant, ainsi qu'on l'a vu, cette révision répond à des motifs si puissants qu'elle s'inscrit dans la continuité de nombreuses tentatives qui n'ont pas craint l'outrecuidance.

Dans le texte constitutionnel, chaque mot compte. Si Napoléon pouvait, il y a deux siècles, considérer qu'« *une Constitution, pour être bonne, doit être courte et*

---

(1) Considérant 2 de la décision n° 62-20 DC sur la loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962, sur le fondement de l'article 11 de la Constitution.

(2) Considérant 2 de la décision n° 2003-469 DC sur la révision de la Constitution approuvée par le Congrès le 17 mars 2003.

*obscure* », pour les républicains de 2004, la mission est plus ardue, car la clarté doit désormais s'ajouter à la concision. Être courte et claire est une exigence démocratique pour une Constitution moderne.

Le législateur contemporain privilégie la précision du texte, gage de sécurité juridique. Reconnaissons que ce souci légitime a souvent pour rançon la longueur et la complexité de la norme et menace son intelligibilité –objectif de valeur constitutionnelle–, voire, au pire des cas, sa clarté –principe de valeur constitutionnelle.

La législation de l'environnement, en particulier, lorsqu'elle n'est pas déclaratoire, est souvent très minutieuse, du fait de la technicité de la matière. La Charte doit s'interdire de descendre dans les détails, pour respecter les équilibres institutionnels.

**Le rôle du constituant est de désigner les buts généraux à atteindre. C'est au législateur qu'il appartient de choisir les politiques à mettre en œuvre pour y parvenir et les moyens de son action.** Pour user d'une image facile, on pourrait dire que le constituant, en matière de droits et libertés, définit le port de destination, laissant au législateur « ordinaire » le soin de choisir la route à suivre et au pouvoir réglementaire la tâche de piloter le navire.

Il est vrai que le constituant peut encourir alors le reproche d'édicter des normes imprécises. Mais comme l'a sagement remarqué le doyen Vedel : *« l'imprécision d'une norme constitutionnelle relative aux droits et aux libertés, si elle peut mettre obstacle à sa mise en œuvre directe sans le relais de la loi, n'empêche nullement qu'elle serve de base à la censure de la loi ou du règlement qui lui est contraire. Le degré de son imprécision a, de ce dernier point de vue, pour seul effet d'ouvrir au législateur, à l'administration, ou au juge, un pouvoir d'appréciation plus ou moins étendu »*<sup>(1)</sup>.

Par conséquent, les dispositions de la Charte doivent d'abord respecter un impératif de clarté, pour être accessibles à l'ensemble des citoyens et donner des orientations sans ambiguïté au législateur et au juge. Mais leur autre impératif est celui de la sobriété et de la concision. Il leur faut en effet respecter la liberté de choix du législateur, et ne pas insulter l'avenir en figeant des définitions rigides. Cette concision est en effet un gage de pérennité.

#### **4. Au sommet de la hiérarchie des normes**

##### ***a) L'articulation avec la loi en vigueur***

Dans la mesure où certains articles de la Charte élèvent au niveau constitutionnel des normes qui figurent déjà dans le code de l'environnement, leur articulation avec les textes de valeur législative a suscité des interrogations.

---

(1) *Actes du colloque des 25 et 26 mai 1989 : « La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence », PUF, 1989, p. 56.*

- La première porte sur l'utilité de « répéter » des normes appartenant déjà au droit positif. Il faut donc redire une évidence : lorsque les principes de prévention et de précaution sont posés par la loi, toute loi peut y déroger. En pratique, la garantie constitutionnelle les fait passer d'une valeur déclaratoire à une complète effectivité juridique.

- Une deuxième question résulte des mentions législatives qui ne sont pas reprises dans le texte constitutionnel. Il s'agit en principe de modalités d'application qui relèvent de l'appréciation du législateur, mais n'ont pas à être pérennisées en devenant constitutionnellement garanties.

Ainsi, l'article 4 de la Charte pose le devoir de réparation, qui implique que toute personne contribue à la réparation du dommage. C'est à la loi de déterminer dans quelle mesure cette contribution doit être intégrale ou partielle. C'est à elle encore de décider de prévoir le principe pollueur-payeur, applicable aux biens appropriés, mais non aux « dommages écologiques purs », qui ne font pas grief à un propriétaire identifiable.

- Une troisième question porte sur le point de savoir si la législation en vigueur peut et doit être considérée comme loi d'application de la Charte. Les juristes auditionnés ont été unanimes pour répondre par l'affirmative dès lors, naturellement, que les dispositions en sont compatibles avec la Charte, ce qui apparaît largement vérifié. Le législateur est invité à donner toute leur portée aux normes posées par la Charte, et, ce faisant, à s'assurer de l'actualité du droit existant.

#### ***b) La suprématie de la Constitution sur le droit international***

La garantie constitutionnelle conférée aux droits et devoirs en matière d'environnement les fait prévaloir, non seulement à l'égard des normes internes, mais aussi sur le droit européen et les conventions internationales. La Constitution conserve la primauté dans la hiérarchie des normes. Son article 55 ne confère aux traités régulièrement ratifiés une autorité supérieure que par rapport « aux lois ». *« Par ailleurs, l'article 54 de la Constitution établit une hiérarchie favorable à la Constitution puisqu'il prévoit qu'un traité contraire à la Constitution ne peut être ratifié : ce n'est pas la Constitution qui est contrainte de s'adapter au traité à travers une révision, mais le traité qui ne peut être ratifié. Le dernier mot appartient au pouvoir constituant. »*<sup>(1)</sup>

Cette analyse a été clairement retenue par le Conseil d'État dans son arrêt *Sarran* du 30 octobre 1998, puis confirmée depuis lors<sup>(2)</sup> et mise en œuvre pour refuser de faire prévaloir une jurisprudence de la Cour sur les dispositions de la Constitution : le Conseil d'État a ainsi jugé en 2001 que le « *principe de primauté (...) ne saurait conduire, dans l'ordre interne, à remettre en cause la suprématie de la Constitution* »<sup>(3)</sup>, qu'il s'agisse de dispositions du Traité, de principes généraux de l'ordre juridique communautaire ou de l'autorité de la chose jugée par des arrêts de la Cour.

---

(1) Mme Christine Maugüe, « L'arrêt Sarran, entre apparence et réalité », *les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 7, 1999.

(2) CE, 18 décembre 1998, *Parc d'activité de Blotzheim*.

(3) CE, 3 décembre 2001, *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique*.

Par conséquent, les définitions posées par la Charte s'imposeront tant au législateur qu'au juge national. Pour prendre l'exemple du principe de précaution, quoique celui-ci soit considéré comme un principe général de l'ordre juridique européen, c'est sa définition par la Charte, sensiblement plus stricte et plus précise, qui prévaudra. En foi de quoi, le devoir de prévention pourra occuper la place prépondérante qui lui revient comme principe directeur de la politique d'environnement.

## 5. La conciliation entre normes de valeur constitutionnelle

### a) Principes et objectifs

Ce qu'il est convenu d'appeler le « bloc de constitutionnalité » comprend des éléments divers et l'insertion de normes nouvelles supposera qu'une conciliation soit opérée entre eux le moment venu.

Sans dresser une typologie exhaustive à partir de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il convient de préciser que celui-ci se réfère notamment à des « **principes de valeur constitutionnelle** », directement applicables et invocables par les citoyens devant le juge. Il fait également usage depuis 1982 <sup>(1)</sup> de la notion d'« **objectifs de valeur constitutionnelle** », qui s'imposent au législateur, mais n'ont jamais été considérés comme directement justiciables.

Le législateur, naturellement, est tenu de les respecter et leur méconnaissance par une loi soumise au Conseil constitutionnel peut justifier une censure par celui-ci. Mais surtout, ces objectifs instituent une obligation d'agir. Il incombe tant au législateur qu'au pouvoir réglementaire de déterminer leurs modalités concrètes d'application. Leur intervention doit avoir pour objet de rendre effectifs les droits concernés. En revanche, ils ne créent pas, en eux-mêmes, de droits entre les citoyens, ni au bénéfice de ceux-ci face à l'administration. Tel est le cas en particulier de l'objectif de lutte contre la fraude fiscale <sup>(2)</sup>, ou de la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent. Dans un domaine plus proche de l'environnement, le droit à la protection de la santé, garanti par le onzième alinéa du Préambule de 1946, est également considéré comme un tel objectif <sup>(3)</sup>. Principes et objectifs sont parfois réunis sous le vocable d'« exigences constitutionnelles ».

La Charte assigne à la loi des objectifs de valeur constitutionnelle, en tous ses articles, sauf l'article 5 relatif au principe de précaution. Celui-ci a le caractère d'un principe constitutionnel à part entière, ce qui implique que son application directe est possible, l'intervention du législateur n'étant pas un préalable nécessaire. Le législateur est, bien sûr, compétent sans restriction pour le mettre en œuvre s'il le souhaite, au même titre que s'agissant des principes d'égalité ou de la continuité du service public. Comme l'a déclaré le président Bruno Genevois au cours de son audition : « *La loi doit mettre en œuvre son pouvoir de mettre en cause* ».

---

(1) Décision n° 82-141 du 27 juillet 1982, relative à la loi sur la communication audiovisuelle.

(2) Cf. décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999.

(3) Décisions n° 89-269 DC du 26 janvier 1990 et surtout n° 93-325 DC du 13 août 1993 sur la loi relative à la maîtrise de l'immigration.

**b) Absence de hiérarchie interne au « bloc de constitutionnalité »**

Lors de l'élaboration de la loi, il appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre les différents articles, principes ou objectifs de valeur constitutionnelle éventuellement en cause. Il n'y a pas de hiérarchie entre eux, sinon, comme le note le président Bruno Genevois <sup>(1)</sup>, en fonction de leur contenu **matériel**, c'est-à-dire de leur degré de précision et des tempéraments dont ils sont susceptibles de faire l'objet. En matière d'environnement, le législateur pourra être amené par exemple à concilier les droits et devoirs nouveaux avec l'égalité, la propriété, la liberté d'entreprendre, la libre administration des collectivités locales, etc. Les droits doivent également être conciliés avec l'ordre public.

En outre, le sixième considérant de la Charte précise que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la nation (dont les exigences de la défense nationale).

En raison de la difficulté de la démarche de conciliation qui incombe au législateur, le Conseil n'exerce en la matière qu'un contrôle minimum, consistant à déceler une éventuelle erreur manifeste.

**c) Pas d'« effet-cliquet », mais un « effet-artichaut »**

En matière de droits et libertés, une expression est volontiers employée car elle est commode : l'« effet-cliquet ». Mais elle ne correspond pas à l'état de la jurisprudence.

La doctrine avait cru pouvoir élaborer la notion de « cliquet anti-retour » applicable aux libertés publiques dans les années 1980. Par exemple, dans sa décision relative au droit d'asile, le Conseil constitutionnel avait considéré que, « *s'agissant d'un droit fondamental (...), la loi ne peut en réglementer les conditions, en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle* » <sup>(2)</sup>.

En réalité, comme l'indique le commentaire figurant dans le n° 16 des Cahiers du Conseil constitutionnel, « *en matière de libertés publiques, le Conseil a depuis longtemps renoncé à la tentation d'instaurer une règle générale de "non retour en arrière", règle qu'il n'avait d'ailleurs initialement envisagée qu'en matière de protection de la liberté de communication, parce que celle-ci est la garantie d'autres droits et libertés (n° 84-181 DC des 10 et 11 octobre 1984, cons. 38) (...). Ainsi, dans sa décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002 (cons. 63 à 68), le Conseil constitutionnel rejette expressément la théorie de l'effet cliquet à propos de la présomption d'innocence.* »

L'état actuel de la jurisprudence relative aux modifications de règles législatives garantissant une exigence constitutionnelle est le suivant :

— Il est à tout moment loisible au législateur de modifier ou d'abroger des lois antérieures.

---

(1) *La jurisprudence du Conseil constitutionnel – Principes directeurs*, 1988, p. 198.

(2) *Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, considérant n° 81*

— Il peut adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles.

— Cependant, *« l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel »*<sup>(1)</sup>.

Les nouvelles exigences en matière d'environnement bénéficieront, non d'un effet-cliquet, mais de cette protection : ils ne pourront plus être privés de toute garantie légale. Le doyen Favoreu en a proposé une image plaisante : celle de l'« effet-artichaut » : le législateur peut enlever feuille à feuille des éléments de leur régime législatif ; mais il ne peut toucher au cœur.

\*

Le droit constitutionnel est un art d'équilibre. Les membres de la « Commission Coppens » ont témoigné de la difficulté de la tâche du constituant. Comme Ulysse, il lui faut passer entre Charybde et Scylla : entre l'espoir de l'opinion publique et la méfiance de beaucoup d'acteurs économiques, entre un texte ambitieux et contraignant qui fait peur et un texte prudent qui déçoit ou fait sourire, entre le « droit dur » et le « droit mou ».

Il est vrai que l'état actuel du droit de l'environnement justifierait déjà ces qualificatifs.

Le rapporteur a la faiblesse de considérer que, somme toute, au bénéfice des amendements de sagesse adoptés par votre commission, le compromis est satisfaisant. Il apparaît conforme à la nature de la Constitution de 1958, dont le doyen Vedel a bien voulu considérer que sa vertu était d'être *à la fois « rigide » et « vaporeuse »* :

*« ... cette Constitution est, de toute notre histoire, à la fois la plus rigide et la plus vaporeuse. La Constitution la plus rigide effectivement ; aucune autre n'a en effet mieux ordonné les normes dans un ordre hiérarchique fidèle (...).*

*Le texte est rédigé avec une très grande précision, au moins dans certains cas, par des gens de plume rompus au maniement des concepts juridiques (...).*

*En d'autres points cependant, cette Constitution se révèle vaporeuse. Elle s'est avérée plus qu'aucune autre de nos Constitutions apte à supporter les conjonctures politiques les plus variées (...).*

*Mais si elle nous paraît vaporeuse, c'est aussi à cause de sa rédaction – est-ce le génie des rédacteurs, je n'en sais rien ? – qui, tout en paraissant extrêmement précise, est probablement de toutes nos Constitutions celle qui a autorisé le plus grand nombre d'interprétations juridiques »*<sup>(2)</sup>.

---

(1) Voir par exemple le considérant 67 de la décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002 sur la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

(2) Actes du colloque « L'écriture de la Constitution de 1958 », Aix-en-Provence, septembre 1988, p. 22.

## **B. 2004 : UNE RÉVISION PAS COMME LES AUTRES**

La Constitution a été révisée à dix-sept reprises. Mais alors qu'elle n'avait été modifiée que cinq fois entre 1960 et 1976, douze révisions sont intervenues depuis 1992, soit une par an en moyenne. Ces révisions sont de portée très inégale. La loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 instaurant le « quinquennat » du mandat présidentiel, celle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ont une portée institutionnelle significative.

En revanche, plusieurs révisions récentes sont de caractère technique, souvent liées à la nécessité d'opérer des ajustements aux évolutions du droit communautaire européen, comme ce fut le cas de la loi constitutionnelle du 25 mars 2003 sur le mandat d'arrêt européen.

Le présent projet de loi constitutionnelle revêt une dimension historique. Son propos est en effet d'ouvrir une troisième génération des droits de l'homme, la Charte de 2004 venant se ranger aux côtés de la Déclaration de 1789 et du Préambule de 1946.

### **1. La préparation : un exercice de démocratie participative**

Avant l'ouverture de la procédure parlementaire de révision constitutionnelle, la Charte a fait l'objet d'une longue maturation, à la fois originale et démocratique. Le principe de participation des citoyens, proclamé par l'article 7 du projet de Charte, a été appliqué à la Charte elle-même. Plusieurs procédures de consultation ont été mises en œuvre, entre la communication de Mme Roselyne Bachelot au Conseil des ministres du 5 juin 2002 et le dépôt du projet de loi constitutionnelle, le 27 juin 2003.

- Le rôle central a été dévolu à une commission constituée le 26 juin 2002 sous la présidence de M. Yves Coppens, paléontologue et professeur au Collège de France<sup>(1)</sup>. Elle a reçu pour mission de préparer un projet de charte en éclairant ses enjeux. Composée de 18 membres titulaires, elle a associé, avec les suppléants, au total 25 « personnalités qualifiées » : chercheurs scientifiques de disciplines diverses, juristes, représentants du monde associatif, syndical et de l'entreprise, ainsi que des parlementaires. Un comité scientifique présidé par M. Robert Klapisch, un comité juridique présidé par le professeur Yves Jégouzo, ainsi que d'autres comités plus spécialisés (éthique, évaluation), ont permis d'associer à ses travaux de nombreux experts.

Sous l'autorité bienveillante et ferme de son président, cette commission est parvenue, en partant de positions à la fois tranchées et divergentes, à dégager un consensus sur un texte. Ce résultat a été obtenu au prix d'un travail assidu, au cours de treize séances plénières accompagnées des nombreuses réunions de comités. Il a été rendu possible par l'esprit d'ouverture qui a régné au cours des discussions, avec l'objectif de parvenir à un texte unanime.

---

(1) Dont chacun sait que les travaux scientifiques ont notamment porté sur le paléo-environnement et la part qu'il a prise dans l'évolution de l'espèce humaine.

Ainsi que l'a expliqué le professeur Yves Coppens au cours de son audition, la réunion de conclusion tenue le 20 mars 2003 avait permis de constater l'unanimité des présents sur le texte élaboré. Mais certains membres représentatifs de la sensibilité « environnementaliste », absents lors du vote, ayant exprimé ensuite des regrets sur le compromis adopté, la commission s'est réunies une dernière fois le 8 avril 2003. L'accord unanime s'est alors fait pour un texte de douze articles, dont deux, relatifs au principe pollueur-payeur et au principe de précaution, comportaient deux variantes.

Ce texte, remis au Gouvernement, a été encore resserré dans sa formulation <sup>(1)</sup> et soumis le 22 mai au Conseil d'État qui a rendu son avis le 19 juin. Le Conseil des ministres a adopté le projet dès le 25 juin.

Mais parallèlement, le Gouvernement a tout mis en œuvre pour engager le débat le plus large sur les orientations de la Charte.

- Un colloque national a réuni 400 experts le 13 mars 2003, date à laquelle un échange approfondi était déjà possible sur les principales options de la « commission Coppens ». Les débats ont porté en particulier sur l'opportunité de porter au niveau constitutionnel le principe de précaution ; ils ont mis en évidence l'importance des notions de responsabilité, de réparation et d'éducation ainsi que des instruments économiques à mettre au service de l'environnement – quoique ce dernier aspect relève davantage de la loi que de la Constitution.

- Quatorze assises territoriales, dont dix en métropole, ont permis, entre la fin janvier et la fin février 2003, la participation et l'expression de plus de 8 000 personnes. Elles ont apporté une illustration supplémentaire de la mobilisation des Français sur les questions d'environnement. Elles ont également permis de mesurer combien la Charte est attendue, compte tenu des limites actuelles des principes posés par le code de l'environnement.

En complément, un questionnaire adressé à de nombreux acteurs locaux, relatif aux attentes et aux propositions en matière d'environnement et à l'égard d'une Charte constitutionnelle, a reçu près de 14 000 réponses.

À l'évidence, aucune révision constitutionnelle sous la V<sup>e</sup> République n'a été préparée par d'aussi larges consultations dans le pays.

## **2. Les droits de l'homme de la troisième génération : droits, devoirs et responsabilités**

Après la garantie des libertés individuelles en 1789 et la protection des droits sociaux en 1946, la perspective s'élargit encore : la Charte se donne pour objet les relations entre l'homme et le monde qui l'environne.

L'article premier proclame le droit de chaque être humain à un environnement de qualité, c'est-à-dire équilibré et favorable à la santé humaine. Il assure le « rattrapage » du droit constitutionnel français par rapport à la majorité des

---

(1) Sous la responsabilité du ministère de la justice, compétent pour les projets à caractère constitutionnel.

constitutions modernes. Il est quasiment commun dans son principe à l'ensemble des projets de réforme constitutionnelle qui ont été évoqués ci-avant (I. C). On observera qu'il n'a pas d'équivalent en droit européen, puisque le Traité, autant que la Charte des droits fondamentaux, n'aborde l'environnement que par le truchement des politiques communautaires, et non en termes de droits de l'homme.

La proclamation d'un nouveau droit ne constitue pas une originalité de la Charte de l'environnement. En revanche, celle-ci innove en instaurant des devoirs<sup>(1)</sup>. Une fois modifié, le Préambule de la Constitution renverra de façon complémentaire « *aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement* ».

Ces devoirs incombent soit à chacun d'entre nous, soit aux autorités chargées de définir les politiques publiques. Leur place prépondérante est une caractéristique de la matière. Elle est commune aux principes fondamentaux définis par la « loi Barnier » de 1995 et aux plus détaillées des propositions tendant à constitutionnaliser l'environnement. Celui-ci est par excellence un domaine de relations et d'interactions entre les composantes du milieu naturel, auquel l'homme appartient. C'est pourquoi la qualité de ce milieu est l'affaire de tous, et tous sont coupables de leurs comportements. À ce titre, la présente Charte est un texte de responsabilité, destiné à accompagner une prise de conscience et à encourager des politiques et des attitudes individuelles respectueuses de l'environnement.

C'est ainsi que les nouvelles exigences constitutionnelles destinées à garantir l'exercice du droit à un environnement de qualité sont principalement des devoirs : préservation et amélioration de l'environnement (article 2), prévention (article 3), réparation (article 4), précaution, qui incombe aux autorités publiques (article 5), de même que le développement durable et les grands objectifs des politiques publiques (articles 6, 8, 9 et 10). L'article 7, qui proclame le droit des citoyens à l'information et à la participation en matière d'environnement, implique au demeurant un devoir de communication et de procédures ouvertes pour les autorités publiques.

La Charte contribuera donc à enrichir d'un sentiment de responsabilité les valeurs fondatrices du « vivre ensemble ». L'équilibre entre droits et devoirs, les relations de réciprocité qu'il suppose, lui confèrent un caractère contractuel. **Le pacte républicain en sera renouvelé, autour des valeurs de solidarité et de fraternité.** C'est bien cette attente de nos compatriotes qui s'est exprimée au cours des nombreux débats locaux sur le projet de Charte.

### **3. La première proclamation de droits sciemment inscrite dans le « bloc de constitutionnalité »**

L'absolue nouveauté de la Charte est que « *le constituant est invité à reprendre à son compte la réalité jurisprudentielle selon laquelle le préambule a valeur de droit positif* », selon les termes du Professeur Bertrand Mathieu<sup>(2)</sup>.

---

(1) *L'innovation est cependant à relativiser au regard du droit constitutionnel positif, comme on le verra ci-après (voir le 1. du commentaire de l'article 2).*

(2) « Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15/2003, p. 146.

Lors de l'écriture de la Déclaration de 1789 et des Préambules de 1946 et 1958, les rédacteurs ne considéraient pas que leurs proclamations, quoique solennelles, seraient intégrées dans un droit positif soumis au contrôle d'un juge constitutionnel<sup>(1)</sup>. Depuis lors, le Conseil constitutionnel, d'abord de façon allusive, par un visa de la décision n° 70-39 DC du 19 juin 1970, puis par sa grande décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 sur la liberté d'association, a donné pleine valeur constitutionnelle au Préambule de 1958 et par voie de conséquence aux textes et principes auxquels renvoie son premier alinéa. Désormais, l'inscription dans le Préambule implique l'insertion dans le « bloc de constitutionnalité », élément du droit positif bénéficiant du contrôle du juge.

Il convient de rappeler qu'aucune hiérarchie interne n'est reconnue entre les différents éléments du bloc. La Déclaration de 1789, en dépit de son lustre, « *n'a pas formellement de place prééminente au sein du bloc de constitutionnalité* »<sup>(2)</sup>. A l'inverse, son ancienneté ne la fait pas plier face à des exigences constitutionnelles plus récentes. C'est ainsi que, dans son importante décision de 1982 relative à la loi de nationalisation<sup>(3)</sup>, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions du neuvième alinéa du Préambule de 1946 qui ouvrent la voie aux nationalisations n'avaient ni pour objet, ni pour effet de rendre inapplicables aux opérations de nationalisation les dispositions de 1789 garantissant le droit de propriété : « *Il y a ... coexistence de deux règles qui ont chacune leur champ d'application propre* »<sup>(4)</sup>.

Les règles figurant dans la Charte auront donc pleine valeur constitutionnelle, au même titre que les autres. Il appartiendra au législateur d'opérer le cas échéant une conciliation, de façon à « *ne pas priver de garantie légale une exigence constitutionnelle* », selon la jurisprudence classique du Conseil constitutionnel<sup>(5)</sup>. Dès lors, en accord avec la logique du développement durable, quel que soit le domaine particulier de la législation, la loi ne pourra pas priver de garanties la préservation de l'environnement au profit, soit du développement économique, soit du développement social.

#### 4. Le législateur conforté

Au cours des premières réflexions sur la Charte, la crainte s'est exprimée que le législateur, soumis à un « bloc constitutionnel » alourdi, verrait son pouvoir réduit d'autant. Cette vision mécaniste n'est pas réaliste. C'est le contraire qui va se produire, pour plusieurs raisons.

---

(1) *On ne peut manquer de rappeler à cet égard les propos circonstanciés du commissaire du gouvernement Janot, représentant le Général de Gaulle, devant le comité consultatif constitutionnel : « ni la Déclaration ni le Préambule n'ont, dans la jurisprudence actuelle, valeur constitutionnelle. Leur donner valeur constitutionnelle, au moment où on crée un Conseil constitutionnel, ... c'est s'orienter dans une très large mesure vers ce gouvernement des juges que beaucoup d'entre vous croyaient redoutable. » (documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution de 1958, volume II, p. 254). Ce point de vue n'était toutefois pas unanime : Léopold Sedar Senghor déclarait pour sa part : « les juristes ont parlé. Moi, je me placerai sur le terrain du bon sens ... Je demanderai à M. le commissaire du Gouvernement à quoi sert le préambule si ce préambule n'a pas non seulement de valeur juridique mais de valeur constitutionnelle » (ibidem, volume II, p. 256)*

(2) *M. Bruno Genevois, « La jurisprudence du Conseil constitutionnel – Principes directeurs », 1988, p. 197.*

(3) *Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, considérants 13 à 20.*

(4) *M. Bruno Genevois, ibidem, p. 198.*

(5) *Jalonnée par exemple par la décision n° 86-210 DC du 29 juillet 1986 (considérant 2) et, très récemment, par la décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003 sur la loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers et à la nationalité (considérant 56). Les modalités de la conciliation sont notamment détaillées par le professeur Guillaume Drago dans « La conciliation entre principes constitutionnels », Dalloz 1991, chronique p. 265.*

- D'abord, parce que le principe de l'intervention du législateur en matière d'environnement sera juridiquement garanti. La situation actuelle est précaire et confuse, du fait du silence de l'article 34 de la Constitution sur l'environnement. La version initiale du projet, en posant des droits et des devoirs de valeur constitutionnelle, étendait à mesure la compétence législative. De façon plus claire encore, le texte amendé par votre commission des Lois fait de la préservation de l'environnement une matière relevant de la loi aux termes de l'article 34.

- La deuxième raison est que la Charte ouvre des domaines nouveaux à l'intervention du législateur sur des bases clarifiées par des principes directeurs. Le nouveau droit proclamé par l'article 1<sup>er</sup>, les exigences posées par les articles 2 à 5, les nouvelles dimensions des politiques publiques ouvertes par les articles 6 à 10 invitent le législateur à prendre ses responsabilités. Or, pour ce faire, la sobriété des termes inscrits dans la Constitution lui laissera les coudées franches pour définir les voies et moyens des politiques qu'il entend mener.

- La troisième raison résulte de la clarification assurée au sein des normes supra-législatives du droit de l'environnement. Le droit international et plus encore le droit communautaire – directives et jurisprudence – sont en évolution constante et rapide. La Charte assure au législateur des normes supra-législatives visibles et durables.

## **5. Les juges guidés**

- Le droit actuel de l'environnement est trop souvent un droit de faible valeur normative, dont les principes généraux sont à caractère déclaratoire. De ce fait, c'est au juge qu'il incombe de fixer des principes jurisprudentiels d'interprétation.

La Charte mettra à leur disposition plusieurs « étages » de règles d'interprétation : les articles, les considérants qui en explicitent la philosophie, les travaux préparatoires pour le cas où ces éléments ne seraient pas suffisamment clairs. Éclairé par ces éléments, le Conseil constitutionnel élaborera au fil du temps une jurisprudence qui guidera les « juges ordinaires » sur les principes d'interprétation des lois en matière d'environnement.

- L'article 5, relatif au principe de précaution, illustre cet effet. En l'état actuel, la jurisprudence communautaire s'élabore progressivement autour d'une « principe général du droit communautaire » dépourvu de définition écrite, puisque le Traité sur l'Union européenne cite le principe de précaution sans le définir. Cette jurisprudence n'est pas sans inconvénient, car elle entremêle précaution et prévention, qu'il importe au contraire de distinguer absolument. S'agissant de la loi nationale, l'article L. 110-1 du code de l'environnement définit des critères du principe de précaution, non sans quelques ambiguïtés (sur les destinataires du principe et les éléments à concilier). Mais le juge n'applique pas ces critères, car l'article renvoie aux lois spéciales définissant les modalités de son application. Celles-ci sont, juridiquement, pleinement fondées à déroger aux règles générales posées par l'article précité.

Il n'y a donc à ce jour pas de véritable interprétation jurisprudentielle du principe de précaution tel que l'a défini la « loi Barnier » du 2 février 1995.

Demain, les règles très strictes et les conditions précises définies par l'article 5 s'imposeront au législateur lorsqu'il décidera d'appliquer le principe de précaution à telle situation particulière de risque. Dans l'hypothèse où, soit du fait de l'urgence, soit pour toute autre raison, le législateur choisirait de s'abstenir, le juge serait tenu de vérifier le respect par les autorités publiques compétentes des critères très rigoureux nouvellement définis.

C'est pourquoi, au rebours de certaines inquiétudes, la Charte permettra de sortir des incertitudes actuelles et sera garante de la sécurité juridique.

## **6. La recherche et l'éducation encouragées**

La Charte consacre la responsabilité de chacun en matière d'environnement, notamment – mais pas seulement – par le devoir de préservation et d'amélioration proclamé à son article 2.

- L'exercice de cette responsabilité suppose un effort de formation et d'information pour éveiller les consciences à la compréhension des phénomènes complexes mis en jeu par le développement durable et l'environnement. L'article 8 de la Charte reconnaît cette nécessité.

- La responsabilité éminente de la recherche est également reconnue, à la fois par les articles 5 et 9. Le premier d'entre eux insiste sur le rôle déterminant des chercheurs à un double titre. C'est sur eux que repose la responsabilité de l'alerte préalable au déclenchement éventuel, par les autorités publiques, des mesures de précaution. En outre, l'un des deux volets inséparables de ces mesures est la mise en œuvre de programmes de recherche destinés à évaluer le risque pour l'environnement et à mettre fin à la situation d'incertitude sur l'existence de ce risque.

Pour sa part, l'article 9 est de portée plus générale. Il a pour objet d'encourager au développement des programmes de recherche en environnement et de sensibiliser l'ensemble des chercheurs à leur responsabilité éminente à l'égard de l'ensemble de la société. Il associe donc la liberté, inséparable de toute recherche de qualité, avec un sentiment de responsabilité.

## **7. Le rôle exemplaire de la France**

En matière d'environnement, chacun est responsable, mais les phénomènes sont planétaires. Il n'y a donc pas de politique qui vaille sans prise en compte de la longue durée et de la dimension internationale. La Charte doit y contribuer à un double titre.

- Son article 10 donne clairement mandat de respecter les principes de la Charte aux diplomates ainsi qu'aux négociateurs français des conventions internationales et des actes de l'Union européenne. À ce titre, il concourt à orienter les négociations européennes dans le sens d'une politique ambitieuse et responsable

en matière de préservation de l'environnement. Le chemin est long : il n'est que de voir la difficulté de parvenir à des normes efficaces pour prévenir et réprimer les pollutions marines par les hydrocarbures. L'élargissement ne fait que renforcer l'acuité des problèmes.

- Beaucoup de pays étrangers et la plupart de nos partenaires européens ont consacré la valeur constitutionnelle du droit à un environnement de qualité. La France, à cet égard, est en retard, alors qu'elle déploie des efforts inlassables pour défendre la cause de l'environnement sur la scène internationale.

L'adoption d'une Charte de l'environnement la placera en situation de précurseur, car aucun autre pays n'a élevé au niveau constitutionnel, à la fois le droit à l'environnement et un ensemble de principes de base aussi élaboré.

Notre pays disposera ainsi d'une légitimité incontestable pour soutenir ses thèses. Elle sera, le cas échéant, en mesure de proposer ses nouveaux outils juridiques à l'imitation des pays qui seraient intéressés. En entrant dans la troisième génération des droits de l'homme, elle renouera avec sa vocation universaliste.

\*

\* \*

La Déclaration de 1789 avait assuré au citoyen français l'exercice des libertés. Le Préambule de la Constitution de 1946 en garantissant les droits sociaux, a mieux concilié liberté et égalité. La Charte de l'environnement, qui défend la responsabilité de chacun, la solidarité avec les autres habitants de notre « terre-patrie » et la garantie des droits des générations futures, est un texte de fraternité<sup>(1)</sup>.

---

(1) Voir la contribution du doyen Jean-Claude Colliard aux « Mélanges en l'honneur de Guy Braibant », 1996 : « Liberté, égalité, fraternité », en particulier pages 97 et suivantes.



## DISCUSSION GENERALE

*Après l'exposé du rapporteur, le président Pascal Clément* a rappelé que la discussion du projet de loi constitutionnelle avait été précédée d'une longue réflexion et de travaux multiples et diversifiés. Il a mis en relief les termes de l'alternative face à laquelle se trouvent les pouvoirs publics : soit considérer que le progrès met en cause la pérennité de la planète, ce qui conduit à prôner la croissance zéro, avec toutes les conséquences qui en découlent ; soit considérer qu'il est possible de concilier le développement économique et la protection de l'environnement, cette conception étant celle qui a inspiré la Charte de l'environnement.

Il a jugé que la constitutionnalisation du droit de l'environnement aurait un rayonnement au-delà de nos frontières, l'expérience de l'élaboration du droit communautaire tendant à montrer que les instances compétentes s'abstiennent de prendre des dispositions contraires aux règles constitutionnelles qu'un État ne souhaite en aucun cas modifier. Il a rappelé à ce propos que le tribunal de première instance des Communautés européennes avait, dans une décision récente, considéré le principe de précaution comme un principe général du droit communautaire, s'imposant à la fois au droit communautaire de l'environnement et aux règles législatives nationales, ce qui constitue une incitation supplémentaire à constitutionnaliser des règles équilibrées.

Il a relevé que l'article 5 de la Charte ne pourrait servir de fondement à la saisine du juge pénal – car il ne prévoit pas d'incrimination –, ni du juge civil, à défaut de la définition d'un nouveau régime de responsabilité. Il a précisé que seul le juge administratif pourrait être saisi directement en application de l'article 5, tout en soulignant que les juridictions administratives appliquent déjà, et avec une grande circonspection, le principe de précaution, introduit dans le code de l'environnement par la loi de 1995. Il a insisté sur le fait que l'article 5 de la Charte donnerait au principe de précaution un contour mieux défini.

*Plusieurs commissaires sont ensuite intervenus dans la discussion générale.*

**M. Xavier de Roux** a estimé que l'article 5 de la Charte se contentait de définir une procédure, qui impose aux autorités publiques de prendre des mesures conservatoires lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertain en l'état des connaissances scientifiques, peut affecter de manière grave et irréversible l'environnement. Il a souligné qu'un constitutionnaliste avait jugé contraire à la tradition française l'insertion dans la Constitution de règles attribuant une responsabilité, qui devaient relever du code civil ou du code pénal, et qu'il était préférable de donner une portée législative – et non constitutionnelle – à de tels principes. Il a jugé incontestable que l'article 5 fonde une responsabilité nouvelle des autorités publiques, non seulement civile mais aussi pénale, puisque la portée de l'article 121-3 du code pénal définissant le délit d'imprudence est accrue par les nouvelles obligations mises à la charge des autorités publiques.

Il a douté que la distinction subtile entre principe de précaution et principe de prévention soit effectuée par les juridictions. Il a relevé que l'article 5, rejoignant en cela la jurisprudence européenne, autoriserait les autorités publiques à prendre des mesures contraires aux libertés, en particulier dans le domaine économique, ce qui ne manquera pas de multiplier les contentieux, non seulement contre les autorités publiques, mais aussi contre les acteurs économiques. Il a donc récusé un texte qui conduira les autorités à un excès de précaution et qui, étant d'application directe, dépossède le législateur au profit du juge.

**M. Christophe Caresche**, après avoir observé que l'examen de la portée juridique du texte ne saurait exclure une appréciation de ses fondements philosophiques et de ses conséquences économiques et sociales, a approuvé la constitutionnalisation du droit de l'environnement, qui permettra une nouvelle étape dans la définition de principes, de droits et de devoirs. Il a toutefois déploré la méthode retenue, qui consiste à modifier le préambule de la Constitution et à adosser la Charte à celle-ci, alors que d'autres voies auraient pu être choisies, comme l'ont fait nombre de pays qui ont inséré des principes environnementaux dans leur Constitution elle-même et renvoyé au législateur les modalités de leur mise en œuvre. Il a souligné que cet adossement soulevait la question de la valeur constitutionnelle des différents articles de la Charte, qui dépendra de la portée que leur donnera le Conseil constitutionnel dans les décisions qu'il sera appelé à rendre sur les lois qui lui seront déférées. Il a donc annoncé un amendement de son groupe tendant à inscrire ces principes dans la Constitution elle-même, et regretté que les parlementaires aient été privés de la possibilité de modifier le contenu de la Charte, dont les principes auraient dû être hiérarchisés. Dénonçant les pressions exercées par l'exécutif sur le Parlement, il a déploré que l'occasion ait été manquée d'infléchir, par un travail parlementaire approfondi, le jeu déséquilibré des institutions de la V<sup>e</sup> République.

Il a fait ressortir, face à l'inquiétude de ceux qui redoutent les conséquences excessives de la Charte, le sentiment de son groupe, qui estime que le texte ne va pas assez loin, puisqu'il dépend étroitement de la portée que lui donnera le Conseil constitutionnel. Il a craint à ce propos la timidité de celui-ci, relevant, de surcroît, que son président ne s'était pas montré favorable, lorsqu'il siégeait au Parlement, à la constitutionnalisation du droit de l'environnement.

**Mme Valérie Pécresse** a estimé que les craintes suscitées par le principe de précaution reposaient sur le postulat selon lequel son application allait modifier les équilibres sociaux sur deux points : d'une part, l'équilibre entre une société d'audace, incarnée par l'actuelle majorité, et la prudence ; d'autre part, l'équilibre entre juges et autorités publiques. Elle a souligné que les risques de déséquilibre plaident au contraire pour l'adoption de la Charte de l'environnement, qui clarifie des principes essentiels dans un contexte de multiplication des contentieux. Si elle a admis que la réforme constitutionnelle ne conduirait certes pas à une diminution des contentieux, elle a réfuté l'affirmation selon laquelle elle entraînerait leur multiplication, le monde d'aujourd'hui étant dominé par le principe de précaution. Faisant état de son expérience de juge administratif pendant dix ans, elle a rappelé que le principe de précaution, présent dans la législation nationale comme dans le corpus juridique européen, était d'ores et déjà appliqué par le juge, le meilleur exemple en étant son application par le tribunal de Saint-Gaudens, qui avait interdit

l'utilisation des insecticides *Regent* et *Gaucho*. Elle a donc fait valoir l'urgence, pour le constituant, de prendre l'initiative en ce domaine sous peine de voir, dans quelques années, le Conseil d'État ériger de façon prétorienne le principe de précaution en principe général du droit, et le Conseil constitutionnel en faire un principe de valeur constitutionnelle, sans que le Parlement en ait fixé la portée et les limites. Elle a insisté sur le fait que le texte de la Charte exprimait une vision politique et juridique de ce principe et en traçait les contours en excluant la santé de son champ d'application, limite essentielle au regard des dérives potentielles, en liant son application à un dommage grave et irréversible, en n'imposant celle-ci qu'aux autorités publiques, enfin en introduisant une obligation d'évaluation du risque, laquelle présente l'avantage d'écarter tout risque de réécriture de l'histoire *a posteriori* dans l'hypothèse où, plusieurs années après la commission de faits, certains requérants souhaiteraient mettre en cause la connaissance qu'avaient les autorités publiques des risques existants à l'époque. Dans sa défense d'un principe de précaution ainsi défini avec précision par le constituant, Mme Valérie Pécresse a affiché son scepticisme sur l'amendement renvoyant à la loi le soin de préciser les modalités d'application de ce principe, estimant qu'il en affaiblirait la portée.

**M. Michel Piron** a estimé au contraire que, loin de définir le principe de précaution, l'article 5 de la charte en proposait une « indéfinition », puisqu'il fait référence au caractère incertain du dommage. Il a craint que l'approche putative, et non probabiliste, de l'article 5 ne conduise à fonder un régime juridique sur une absence de savoir scientifique. Il s'est par ailleurs interrogé sur la signification que pouvaient revêtir des mesures proportionnées à un dommage incertain. Il a jugé inquiétant le fait qu'un juge puisse prendre une décision sur le fondement d'incertitudes scientifiques au nom d'un principe non défini.

**M. Guy Geoffroy** a mis l'accent sur ce qu'il a estimé être l'objectif fondamental du projet, à savoir l'inscription de principes environnementaux dans la Constitution, en rappelant que les débats légitimes autour du projet de loi constitutionnelle ne devaient pas conduire l'opinion à croire que la majorité n'était pas attachée à la constitutionnalisation des valeurs environnementales souhaitée par le chef de l'État. Mettant en garde contre une mauvaise interprétation de l'article 5, il a relevé que celui-ci faisait œuvre de précision, en ce qu'il encadrait les éléments constitutifs du principe de précaution, dont il a souligné qu'il existait d'ores et déjà dans notre droit, puisqu'il est prévu à la fois dans le traité instituant la Communauté européenne (TCE) et dans le code de l'environnement. À cet égard, il a contesté qu'il puisse être considéré comme dépossédant le législateur, dont il n'interdisait nullement l'intervention, d'autant moins, de surcroît, que l'amendement présenté par M. Francis Delattre ajoute l'environnement aux matières de l'article 34 de la Constitution.

**M. Christophe Caresche** s'est interrogé sur la portée de l'amendement de M. Francis Delattre, eu égard au fait que la Charte de l'environnement, quand elle souhaitait renvoyer à la loi, le faisait explicitement, et à trois reprises en l'occurrence.

**Le président Pascal Clément** a souligné qu'il ne fallait pas confondre application directe et intervention de la loi, la première n'interdisant nullement la seconde, puisqu'une loi pouvait toujours préciser un principe général du droit ou un

principe de valeur constitutionnelle. Il a fait valoir que le législateur aurait, dans les limites de la Constitution, toute latitude pour préciser l'application du principe de précaution. Il a estimé pour autant que l'amendement de M. Francis Delattre n'était pas superfétatoire, la compétence générale prévue à l'article 37 de la Constitution faisant actuellement de l'environnement une matière réglementaire.

**M. Jean Leonetti** a rappelé que la philosophie grecque considérait la prudence, conçue comme évaluation du risque, comme une vertu et qu'un risque certain s'appelait un danger, ce qui faisait donc de l'incertitude un élément constitutif du risque. Il a estimé que, à une époque où l'homme avait toute capacité pour modifier l'environnement de manière grave et irréversible, il était logique que les démocraties réfléchissent sur la notion de précaution, qui n'était que la forme sémantique actualisée de la prudence des Grecs. Il a jugé que l'article 5 de la Charte, qui définissait ce principe, combiné avec l'amendement de M. Francis Delattre, conduisait à un équilibre satisfaisant entre le déclaratif et le normatif. Il a souligné que le principe de précaution ainsi défini ne venait ni combler un vide juridique, le juge pouvant déjà s'appuyer sur les dispositions en vigueur du droit français et communautaire, ni introduire un flou, l'article 5 définissant au contraire les contours de cette notion, notamment en subordonnant son application à la réalisation possible d'un dommage dûment qualifié. Il s'est élevé contre le procès fait à la notion d'incertitude, faisant valoir que, comprise au sens de donnée non évaluée totalement par la science, cette notion était familière à tout scientifique et à tout médecin. Il a toutefois supposé que la qualification de « potentiel » accolée au terme « dommage » aurait été susceptible de lever les doutes que la notion pouvait faire naître dans certains esprits, et rappelé que l'incertain devait être soigneusement distingué de l'inconnu.

Soulignant combien la protection de l'environnement est essentielle pour l'avenir, **M. Jean-Paul Garraud** s'est dit favorable à l'inscription du principe de précaution dans la Constitution, tout en considérant que ses modalités d'application devaient être prévues dans la loi, sous le contrôle du Conseil constitutionnel. Il a ensuite exprimé la crainte que l'article 5 de la Charte ne soulève des difficultés d'interprétation, ne serait-ce qu'au regard des débats qu'il suscite d'ores et déjà, difficultés d'autant plus grandes que les contours des notions employées sont imprécis et que les dommages à éviter sont incertains. Il a donc jugé qu'il eût été préférable, d'une part de définir précisément le principe de précaution et, d'autre part, de refondre le code de l'environnement. Il a enfin estimé que si la question de l'application directe du principe de précaution par le juge pénal était incertaine, ce principe aurait en revanche un impact certains sur le juge administratif et sur le juge civil.

Souhaitant revenir sur le concept d'évaluation du risque encouru qui figure à l'article 5 du projet de Charte, **M. Christian Decocq** a rappelé que sa famille politique avait été à l'origine de nombreuses avancées législatives en matière de protection de l'environnement, citant notamment l'institution dès 1964 du principe « pollueur-payeur » par la loi sur l'eau, et qu'elle s'était efforcée de mettre en avant les préoccupations environnementales. Soulignant que le spectre de la « croissance zéro » avait entretenu l'idée que l'écologie constituait un frein au développement économique, il a considéré que l'affirmation du principe de précaution dans un texte constitutionnel mettrait un terme à cette confusion notamment par le recours à

l'évaluation. Il a jugé que celle-ci contraindrait les autorités publiques à avoir une nouvelle démarche, voisine de celle défendue par les nouveaux économistes dans la théorie des « coûts évités ». Soulignant que l'environnement avait une valeur économique, il a pris l'exemple des efforts entrepris pour assurer la qualité des eaux de baignade sur le littoral pour souligner que le coût des investissements devant être réalisés à cette fin était considérable, mais moins élevé que l'impact économique d'une baisse de la fréquentation touristique. En conclusion, il a cité M. Øysten Dahl, ancien vice-président d'Esso, qui avait affirmé que « *le socialisme s'est effondré parce qu'il ne laissait pas les prix dire la vérité économique, le capitalisme pourrait s'effondrer parce qu'il ne laisse pas les prix dire la vérité écologique* ».

Évoquant les amendements qu'il soumettrait à la Commission pour compléter l'article 34 de la Constitution par une référence à la préservation de l'environnement, **M. Francis Delattre** a rappelé que celui-ci ne figurait pas aujourd'hui parmi les domaines relevant de la compétence du législateur et qu'à ce titre, la « loi Barnier » du 2 février 1995 aurait pu être considérée comme intervenant dans le domaine réglementaire. Il a souligné que la modification de l'article 34 de la Constitution réglerait nombre des difficultés que posait le texte et éviterait que le législateur ne soit dépossédé des questions environnementales, sur lesquelles il dispose pourtant d'une faculté d'évaluation irremplaçable. Il a en outre souligné que l'intervention du législateur donnerait lieu ensuite à celle du Conseil constitutionnel, auquel il revient de concilier des libertés et principes constitutionnels, ce qui lui a paru préférable à une intervention des seuls juges administratifs et judiciaires.

Observant que le principe de précaution était d'ores et déjà inscrit dans des textes et qu'il avait donné lieu à des constructions jurisprudentielles, **M. Philippe Houillon** a noté qu'il ne s'appliquait pas qu'aux seules questions environnementales et que c'était d'ailleurs pour éviter son application mécanique que le Parlement avait adopté la loi du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels. Il a indiqué que le projet encadrait le principe de précaution, applicable au seul domaine de l'environnement et à la condition que celui-ci soit affecté de façon « *grave et irréversible* » et qu'il prévoyait la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques encourus. Après avoir considéré qu'il conviendrait sans doute de s'interroger sur une éventuelle distorsion entre le principe de précaution de droit commun et celui qui sera mis en œuvre en matière environnementale, il s'est demandé quel serait le périmètre de la notion d'environnement. Enfin, il a souligné les incidences de la rédaction de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte, notant que, en prévoyant le droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et favorable à « *sa santé* », l'article conduisait à une appréciation subjective de l'environnement.

Rappelant que le rôle de la jurisprudence était de dissiper les incertitudes qui peuvent entourer les termes juridiques, **M. Claude Goasguen**, tout en exprimant une réserve sur le caractère « inductif » du projet de loi constitutionnelle, a jugé qu'il était moins contraignant que certains le redoutent. Faisant observer que le droit de l'environnement souffrait aujourd'hui de nombreux défauts, il a souhaité que soit élaborée une véritable législation de l'environnement permettant au Parlement d'y imprimer sa marque et de répondre aux attentes de l'opinion. Il a considéré que le principe de précaution pourrait donner lieu à une application directe par le juge civil,

le juge administratif et le juge pénal, avant d'estimer indispensable de compléter le projet de loi constitutionnelle par une modification de l'article 34 de la Constitution, à défaut de laquelle le texte serait déséquilibré. Il a d'ailleurs jugé significatif que la voie constitutionnelle soit retenue en l'espèce pour compléter l'article 34, alors qu'une loi organique aurait été suffisante. Il a considéré, en revanche, que faire référence à la loi dans l'article 5 de la Charte ferait perdre toute sa portée à cet article et donnerait l'impression de dénier toute faculté d'intervention aux associations.

Réagissant à la distinction faite par certains de ses collègues entre l'environnement, auquel s'appliquerait le principe de précaution et la santé, à laquelle il ne s'appliquerait pas, **M. Robert Pandraud** s'est demandé si, dans cette conception, la Charte ne tendait pas à protéger davantage les animaux et la nature que les êtres humains. Après avoir rappelé que l'article 5 faisait référence à « l'état des connaissances scientifiques », supposant ainsi que la science était fixée dans ses connaissances à un instant donné, il a observé que les scientifiques étaient fréquemment en désaccord entre eux et s'est demandé qui arbitrerait ces divergences. Abordant ensuite la question de l'application directe du principe de précaution et de l'absence de renvoi à la loi, il a observé que l'avantage de celle-ci était de donner lieu à un examen par le Conseil constitutionnel dans des délais brefs, limitant ainsi l'incertitude juridique dans laquelle se trouveraient les justiciables qui, à défaut, seront confrontés à d'innombrables analyses juridiques divergentes pour le plus grand bonheur des exégètes du droit et des avocats.

Se disant à la fois perplexe à l'égard du projet et éclairé par le débat, **M. Jean-Christophe Lagarde** a considéré que les questions soulevées par la Charte ne manqueraient pas d'être évoquées devant les juridictions de droit commun. Après avoir rappelé les initiatives communautaires dans le domaine de l'environnement, il a regretté que la France ait fait montre de précipitation en introduisant d'ores et déjà des principes environnementaux dans sa Constitution avant même de disposer des enseignements issus des expériences communautaires ou menées par les autres États membres de l'Union européenne. Réagissant aux propos tenus par Mme Valérie Pécresse, il s'est interrogé sur l'argument selon lequel le principe de précaution n'était pas invocable en matière de santé en soulignant, d'une part, que les considérants de la Charte disposaient que l'avenir et l'existence de l'humanité – donc la santé – étaient indissociables de son environnement et, d'autre part, que le principe de précaution évoquait les risques de dommages graves et irréversibles à l'environnement, donc nécessairement à la santé des êtres humains. Il a ajouté qu'il lui semblait très délicat politiquement d'expliquer aux citoyens que le champ d'application du principe de précaution ne concernait pas leur santé mais uniquement leur environnement et jugé probable que les juges saisis n'hésiteraient pas rapprocher ces deux notions. Ayant regretté que ne soit pas prévu le droit des générations futures de bénéficier du progrès scientifique et technologique afin de garantir qu'elles disposent des instruments leur permettant d'évaluer les risques, il s'est interrogé sur la portée des dispositions des articles 8 et 9 de la Charte en déplorant la primauté de la recherche d'effets d'annonce des auteurs de la Charte sur la volonté de procéder à de réelles avancées juridiques. Après avoir approuvé la volonté exprimée par M. Xavier de Roux de mieux préciser le contenu et la portée

du principe de précaution, il a de nouveau exprimé la crainte qu'à défaut d'une telle précision, cette tâche soit intégralement dévolue et assumée par le pouvoir judiciaire.

En réponse à ces propos, le **président Pascal Clément** a souligné qu'il convenait de ne pas confondre le principe de prévention, d'ores et déjà prévu par la législation en vigueur, avec celui de précaution qui s'applique au risque de réalisation d'un dommage dont l'incertitude découle de l'état des connaissances scientifiques à un instant déterminé.

**M. Jérôme Bignon** s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles le principe de précaution n'indiquait pas clairement qu'un dommage grave et irréversible à l'environnement concernait également la santé, puisque l'article premier de la Charte en disposait ainsi et que le deuxième considérant, aux termes duquel « *l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel* », l'implique également. Il a précisé que le silence du dispositif de l'article 5 sur ce point ne signifiait nullement que la prise en considération de la santé était exclue du champ d'application du principe de précaution, mais qu'il s'expliquait par une commodité stylistique tendant à éviter la répétition, au sein de chaque article, des principes établis dans les considérants, qui revêtent une portée générale commune à l'ensemble des dispositions de la Charte. Il a dès lors estimé que le juge devant lequel serait invoqué le principe de précaution ne manquerait pas de prendre sa décision au vu du risque encouru pour l'environnement et la santé. Évoquant l'amendement présenté par M. Francis Delattre tendant à compléter le domaine de compétence de la loi figurant à l'article 34 de la Constitution par la mention de l'environnement, il a souhaité savoir comment s'articulerait l'exercice de cette nouvelle compétence du législateur avec le caractère directement applicable du principe de précaution.

Le **président Pascal Clément** a rappelé que l'article 5 de la Charte instituait un principe de valeur constitutionnelle, donc d'application directe, à la différence des dispositions des considérants relevant de la catégorie des objectifs de valeur constitutionnelle. S'agissant du caractère directement applicable du principe de précaution et du risque d'extension de son champ d'application à la santé par les juges, il a indiqué que les juridictions suprêmes de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ne manqueraient pas de limiter le pouvoir prétorien du juge en désavouant d'éventuelles décisions en ce sens.

**M. Émile Zuccarelli** a fait part de sa réserve à l'égard de l'introduction du principe de précaution dans la Constitution en considérant que les défenseurs de ce texte se livraient à une surenchère relevant du plus parfait exercice du « politiquement correct », contraignant ainsi le Parlement à se conformer à l'air du temps. Observant que l'Académie des sciences avait émis de sérieuses réserves sur le dispositif proposé en soulignant les risques qu'il faisait courir à l'innovation, il s'est demandé si, rétrospectivement, nombre des inventions réalisées au cours des derniers siècles auraient pu voir le jour sous l'empire de la Charte.

Évoquant un aspect des propos tenus par M. Christophe Caresche, **M. Gérard Léonard** a précisé que M. Pierre Mazeaud, lorsqu'il était député, avait regretté que la Constitution fasse l'objet de réformes répétées. Il a ensuite fait part de la perplexité que lui inspirait la Charte et a regretté l'outrance dont faisaient preuve

certaines de ses collègues dans le débat. Il a demandé au rapporteur si la protection de la santé relevait ou non du champ d'application du principe de précaution et si le Parlement conserverait une capacité d'intervention en ces matières.

Faisant référence à la proposition de l'Académie des sciences de créer un comité consultatif national de l'environnement et du développement durable, sur le modèle du conseil national d'éthique, **M. Didier Quentin** a interrogé le rapporteur sur la pertinence d'un tel organisme.

En réponse aux intervenants, le **rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

— C'est dans le cadre des régimes actuels de responsabilité que sera engagée, le cas échéant, la responsabilité des autorités publiques au titre des mesures de précaution prises dans le cadre de l'article 5. S'agissant de l'influence de la Charte sur l'orientation de la jurisprudence, il apparaît, au terme des consultations de divers magistrats, que la définition étroite des conditions et des critères d'application du principe de précaution pourrait conduire les juridictions à maintenir, voire à resserrer encore, des jurisprudences déjà restrictives.

— Il a été reproché à l'article 5 de ne pas comporter de définition du principe de précaution. Or le texte définit le champ d'application du principe (l'environnement, mais non la santé), les personnes qui doivent agir (les autorités publiques), à quelles conditions (une incertitude scientifique, une possibilité de dommage grave et irréversible) et les mesures qui doivent être prises (évaluations scientifiques, mesures provisoires et proportionnées).

— Le texte de la Charte est issu d'une année de travaux approfondis de la « commission Coppens », d'assises régionales et de consultations. Il n'est nullement considéré par le Gouvernement comme intangible. La majorité envisage au demeurant de lui apporter plusieurs améliorations non négligeables.

— Depuis trente ans, tous les groupes politiques ont tenté de constitutionnaliser le droit à un environnement de qualité. L'initiative d'adosser une Charte de l'environnement à la Constitution n'est donc pas une concession à l'air du temps. Parmi bien d'autres, on peut citer la proposition de loi constitutionnelle sur les libertés élaborée en 1977 par la commission spéciale réunie autour du Président Edgar Faure, la proposition émise par M. Laurent Fabius en 1989 lors du bicentenaire de la Déclaration des droits de l'homme, ou l'amendement déposé par Mme Ségolène Royal lors de la révision constitutionnelle de 1995. Le mérite du présent projet est d'avoir choisi la démarche la plus ambitieuse, qui s'inscrit dans la tradition constitutionnelle française.

— La notion d'incertitude ne doit pas obscurcir le débat sur l'article 5. On en cerne mieux la portée en se rappelant les trois âges de la science : avant Pythagore, les mathématiciens ne savaient résoudre que des systèmes d'équations linéaires ; après lui, s'est ouverte une longue époque de positivisme, marquée notamment par les travaux de Laplace, au cours de laquelle, l'existence des systèmes non linéaires étant découverte, les conditions du retour à l'équilibre pouvaient être calculées, mais où la science n'était pas en mesure d'élaborer une théorie explicative

de l'ensemble des phénomènes physiques ; enfin, avec la théorie de la relativité, s'est ouvert pour la science moderne l'âge des incertitudes, avec le principe d'indétermination de Heisenberg et les travaux d'Einstein. Aujourd'hui deux types de situations d'incertitude sont appréhendés par la communauté scientifique : celles dont les lois de probabilité, simples ou complexes, sont connues et celles qui font l'objet d'un débat parce que ces lois ne sont pas définies. Les auditions confirment qu'à ce jour la communauté scientifique est en mesure d'établir sans difficultés majeures une liste des phénomènes sur lesquels existe un consensus et une liste de ceux qui font l'objet d'un débat scientifique. Ainsi, les interrogations de certains juristes sur la capacité du droit à appréhender l'incertain paraissent marquées au coin d'un positivisme dépassé.

Le principe de précaution ne s'applique que lorsque le débat scientifique est ouvert ; il a pour vocation de permettre aux autorités publiques de réagir, pour éviter que l'irréparable puisse advenir, et d'engager des travaux de recherche et d'évaluation afin de sortir de l'incertitude. Quant au juge, il ne lui incombe pas de s'engager dans la controverse scientifique, mais seulement de constater l'existence de celle-ci lorsque les autorités publiques ont adopté des mesures de précaution.

— L'article 5 ne prive nullement le législateur du droit d'intervenir ; il ménage seulement la possibilité d'une application directe du principe de précaution. Il a pour mérite de mettre un terme aux difficultés nées, d'une part, des mauvais usages du principe de précaution et, d'autre part, du flou des règles juridiques applicables, qui laissent les autorités publiques sans critères d'action clairs et les juges sans principes d'interprétation. S'agissant des autres droits et devoirs qu'elle énonce, la Charte, formulée en termes concis, ne définit que les objectifs assignés au législateur, en lui laissant pleinement le choix des modalités. En donnant la parole au Parlement, elle favorise ainsi une remise en ordre du code de l'environnement.

— La Charte offre un moyen de lutter contre un certain obscurantisme, à la source des malentendus et des dérives du principe de précaution. L'avis rendu en avril 2003 par l'Académie des sciences, avant même que la « commission Coppens » ait achevé ses travaux, est très intéressant en ce qu'il en dresse clairement le diagnostic et se prononce contre les mauvaises applications de ce principe. Mais il conclut paradoxalement en faveur d'une abstention du législateur et du constituant, alors que l'adoption d'un texte rigoureux est la seule issue pour mettre fin aux interprétations erronées, en donnant à la prévention la place qui lui revient. Il est à noter que cet avis n'exprime pas la position unanime de la communauté scientifique. D'autres tendances existent : c'est ainsi qu'un groupe de chercheurs, parmi lesquels le président du CNRS, ont lancé un appel en faveur de la Charte de l'environnement.

— L'utilité d'instituer, sur le modèle du comité national d'éthique, une haute autorité scientifique de l'environnement a été mise en doute au cours des auditions du rapporteur : dans la mesure où il s'agira, dans le cadre du principe de précaution, de se prononcer sur des risques neufs, actuellement non définis et touchant potentiellement les disciplines les plus variées, il n'est pas possible de définir par avance la composition d'un tel organisme de façon à lui assurer une compétence scientifique incontestable.

— La dégradation de l'environnement comporte, à l'évidence, des conséquences pour la santé. C'est pourquoi l'article premier définit l'environnement de qualité par son caractère, non seulement équilibré, mais aussi respectueux de la santé. Pour autant, certains problèmes de santé publique susceptibles de faire l'objet d'une démarche de précaution ne relèvent pas de l'environnement : il en est ainsi par exemple des conséquences des actes médicaux, vaccinations ou maladies nosocomiales. Ils posent des problèmes éthiques fort délicats et sont étrangers au domaine de la présente Charte.

*La Commission a ensuite rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 et la question préalable n° 1 présentées par M. Alain Bocquet.*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Avant l'article premier*

La Commission a été saisie d'un amendement présenté par **M. Christophe Caresche**, insérant un article consacrant une approche globale de l'environnement. Interrogé par **le rapporteur** qui se demandait si cet amendement représentait une manière de renoncer à la Charte et d'affaiblir alors la portée de la réforme constitutionnelle, le dispositif de la charte étant beaucoup plus complet, ou bien une addition à la Charte, auquel cas existait le risque d'une confusion entre les deux textes, **M. Christophe Caresche** a précisé que cet amendement tendait à compléter la Charte en incluant des éléments qu'elle ne mentionnait pas, et à démontrer qu'était possible une autre technique que celle du projet, par l'insertion de principes environnementaux dans le corps même de la Constitution. Le rapporteur ayant relevé qu'il s'agissait d'une démarche moins ambitieuse que celle de la Charte, la Commission a *rejeté* l'amendement.

### *Article premier*

#### **Modification du Préambule de la Constitution**

Le premier des deux articles du présent projet de loi constitutionnelle est sans précédent dans le droit positif de la V<sup>e</sup> République. Il a en effet pour objet de compléter le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, resté jusqu'à présent inchangé.

• La rédaction du premier alinéa du préambule serait désormais la suivante :

*« 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 2004 <sup>(1)</sup> ».*

L'objectif est bien, par l'affirmation d'un parallélisme des formes et en particulier la mention de la date d'adoption de la Charte, d'édicter un texte qui *« puisse faire ainsi jeu égal avec les grandes déclarations historiques »*, ainsi que l'a justement noté le Professeur Yves Jégouzo <sup>(2)</sup>. Les dix articles de la Charte de 2004, éclairés par les considérants qui les précèdent, viendront donc compléter les dix-sept articles de la Déclaration de 1789 et les dix-huit alinéas du Préambule de 1946. Ces derniers énoncent des *« principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps »*. Ils renvoient en outre à des *« principes fondamentaux reconnus par les lois de la République »*, dégagés par la

---

(1) *Le projet de loi constitutionnelle, déposé le 27 juin 2003, fait référence à l'année 2003. Un amendement d'actualisation est naturellement nécessaire.*

(2) *« Quelques réflexions sur le projet de la Charte de l'environnement », Les Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 15/2003, p. 123.*

jurisprudence, actuellement au nombre d'une dizaine. Cette liste n'est pas close : le dernier en date a été constaté par le Conseil constitutionnel en 2002 <sup>(1)</sup>.

L'originalité du présent projet est de tirer les conséquences de la notion de « bloc de constitutionnalité », qui avait été dégagée par la doctrine à partir de la décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 du Conseil constitutionnel sur la liberté d'association. À la différence des rédacteurs de 1789 et 1946, le constituant de 2004 sait que les droits et les devoirs qu'il proclame s'inscriront dans le droit positif et seront garantis par le contrôle d'un juge constitutionnel.

- Issu du vocabulaire financier, le terme d'« adossement » à la Constitution paraît avoir surpris plus d'un juriste. Il est en effet, apparemment, sans précédent constitutionnel. Pourtant, ce terme, qui n'est pas inséré dans le texte de la Charte, mais figure seulement dans l'exposé des motifs du présent projet, est très suggestif. Il exprime clairement l'idée selon laquelle la Charte sera désormais une composante du bloc de constitutionnalité, ce qui résulte du présent article.

Comme l'a indiqué au rapporteur le doyen Louis Favoreu, des diverses possibilités qui s'offraient pour constitutionnaliser le droit à l'environnement, celle retenue – qui n'avait pas sa préférence en raison de son caractère novateur – est pleinement en harmonie avec la structure actuelle du « bloc de constitutionnalité ».

Cinq formules étaient possibles pour donner valeur constitutionnelle au droit à l'environnement, ainsi qu'il l'a expliqué durant le colloque du 13 mars 2003 sur les enjeux scientifiques et juridiques de la Charte de l'environnement :

*« La première consiste à l'insérer dans le Préambule après la première phrase, à la suite de la réaffirmation des droits consacrés par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 et le préambule de la Constitution de 1946, et à opérer un renvoi à la loi organique.*

*Certes, la loi organique n'a pas la même valeur que la Constitution mais les conditions d'élaboration et de vote en font un texte de niveau appréciable, soumis au contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel.*

*La deuxième solution consiste à énoncer le principe dans le Préambule et à faire de la Charte l'exposé des motifs de la révision constitutionnelle. Cette solution est facile à aménager.*

*La troisième formule revient à inscrire les principes contenus dans la Charte dans les premiers articles de la Constitution (art. 1<sup>er</sup> ou 2<sup>e</sup>). Techniquement, cela présenterait quelques difficultés mais est réalisable. En revanche, la Charte, en tant que telle, apparaîtrait beaucoup moins.*

*On peut aussi créer, à la fin de la Constitution, un titre spécial réservé à la Charte de l'environnement avec cependant la difficulté de faire figurer, en tant que tel, l'exposé des motifs mais avec l'avantage de donner une place très significative aux principes constitutionnels de l'environnement.*

---

(1) Principe relatif à la justice des mineurs, décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002 relative à la loi d'orientation et de programmation sur la justice.

*Enfin, la dernière solution consiste à insérer dans le Préambule une affirmation de principe et à adjoindre à la Constitution une loi constitutionnelle séparée contenant la Charte, ce qui permettrait de reproduire l'exposé des motifs. Ce serait une première dans notre histoire constitutionnelle et même, dans une certaine mesure, en droit comparé. Mais le pouvoir constituant peut tout faire, et c'est alors un choix politique. »*

Ce choix politique, finalement retenu, conduit schématiquement à l'architecture suivante du « bloc de constitutionnalité ». Le Préambule de la Constitution fédérerait les différentes composantes : d'abord les articles de la Constitution, définissant essentiellement le rôle et les relations des pouvoirs publics ; ensuite les trois générations de droits de l'homme (Déclaration de 1789, Préambule de 1946, Charte de 2004) ; enfin, les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et les autres principes de valeur constitutionnelle.

La Commission a *adopté* deux amendements identiques, le premier présenté par **le rapporteur (amendement n° 48)**, le second, n° 44, par **M. Martial Saddier** au nom de la commission des Affaires économiques, actualisant la date de référence de la Charte de l'environnement.

Puis elle a *adopté* l'article premier du projet de loi constitutionnelle ainsi rédigé.

#### *Après l'article premier*

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Christophe Caresche** tendant à ajouter la protection de l'environnement au domaine de la loi défini à l'article 34 de la Constitution. Le **rapporteur** a estimé qu'il était plus cohérent d'examiner d'abord la Charte de l'environnement, la question abordée par l'amendement devant être discutée après l'examen de l'article 2.

#### *Article 2*

### **Charte de l'environnement**

Le second article du présent projet de loi constitutionnelle contient la Charte de l'environnement. Celle-ci se compose, d'une part de dix articles, d'autre part de sept considérants qui en précisent l'esprit et le sens, comme le ferait un exposé des motifs.

Elle fait directement suite à l'engagement pris par le chef de l'État dans son discours d'Avranches, le 18 mars 2002 : « *Je proposerai aux Français d'inscrire le droit à l'environnement dans une charte adossée à la Constitution, aux côtés des droits de l'homme et des droits économiques et sociaux. Ce sera un grand progrès. La protection de l'environnement deviendra un intérêt supérieur qui s'imposera aux lois ordinaires. Le Conseil constitutionnel, les plus hautes juridictions et toutes les autorités publiques seront alors les garants de l'impératif écologique.* »

## 1. Une Charte, consécration solennelle d'un contrat de confiance

Le terme de « Charte » appelle quelques observations, car il est rare dans la tradition constitutionnelle française, et nouveau dans notre tradition républicaine. Il évoque en effet la charte octroyée par Louis XVIII le 4 juin 1814 lors de la Restauration, et la charte amendée par les chambres et acceptée par Louis-Philippe le 14 août 1830, au début de la monarchie de Juillet. Si les Bourbons de la branche aînée et leur successeur ont fait usage de ce terme, c'est parce qu'il venait de l'Ancien Régime et témoignait de la volonté de « renouer la chaîne du temps ». C'est pourquoi le professeur Guillaume Drago a jugé le terme « mal choisi », au cours de son audition le 5 février 2004, tout en suggérant de préciser simplement « *que le terme de charte a ici un sens particulier, proche de celui d'une déclaration des droits* <sup>(1)</sup>. »

- Tel est bien le cas en effet. Il est toutefois possible de défendre le terme et de dépasser le cliché de la « charte octroyée ». Celle de 1814, en dépit du discours passéiste de son préambule, prenait acte du caractère inéluctable, pour le monarque, des principaux acquis de la Révolution, en reconnaissant les droits des gouvernés dans le cadre d'un régime parlementaire. Quant à la charte de 1830, fruit d'une négociation entre les chambres et le duc d'Orléans, futur Louis-Philippe, elle a inscrit dans le droit l'abandon de toute référence à l'Ancien Régime et à la monarchie de droit divin, tout en renforçant les bases du régime parlementaire.

Les chartes de l'Ancien Régime s'inscrivaient elles-mêmes dans le courant historique des contrats politiques, limitant le pouvoir monarchique. C'est ainsi que la Grande Charte accordée aux barons anglais en 1215 par Jean sans Terre, régent affaibli après la défaite de Bouvines, a marqué l'acte de naissance des parlements.

Ces considérations expliquent que, comme on va le voir, hors du droit constitutionnel français, le terme de « charte » puisse être utilisé sans réticence.

- On se souvient de la *charte de la qualité de la vie*, adoptée dès février 1978 en conseil des ministres. Principalement programme de travail gouvernemental, elle comportait également des recommandations adressées, au-delà des pouvoirs publics, aux différents acteurs de l'environnement.

- Lorsqu'il y a trente ans, la nécessité s'est fait sentir de rappeler formellement les droits des malades au sein des établissements de santé, c'est tout naturellement que le pouvoir réglementaire a retenu le terme de « charte du malade hospitalisé ». Cette expression ne semble pas avoir suscité de réticence au nom du précédent fâcheux de 1814. Il est du reste significatif que la *charte du patient hospitalisé* de 1995, mettant à jour celle du 20 septembre 1974, soit annexée à une circulaire qui s'ouvre par ces mots : « *Le patient hospitalisé n'est pas seulement un malade. Il est avant tout une personne avec **des droits et devoirs*** » <sup>(2)</sup>, signe que la notion de devoirs qui traverse la présente Charte répond à une exigence contemporaine.

---

(1) Suggestion figurant dans son article « Principes directeurs d'une charte constitutionnelle de l'environnement », *AJDA*, 26 janvier 2004, p. 133.

(2) Circulaire DGS/DH n° 95-22 du 6 mai 1995 relative aux droits des patients hospitalisés et comportant une charte du patient hospitalisé.

- Hors de nos frontières, la charte canadienne des droits et libertés, entrée en vigueur le 17 avril 1982, représente en quelque sorte l'équivalent de notre Déclaration de 1789 complétée par le Préambule de 1946.

Dans le même esprit, l'Organisation de l'unité africaine, elle-même instituée par une charte, a donné le nom de « *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* » à l'accord, en date du 26 juin 1981, proclamant les droits individuels et collectifs de l'homme. Sa première partie est intitulée « des droits et des devoirs », ces derniers faisant l'objet de son second chapitre.

Plus récemment, l'adoption en 2003 de la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, qu'il est projeté en quelque sorte d'« adosser » à une future constitution pour l'Europe, confirme à quel point le terme est internationalement admis.

Dans le droit contemporain, la notion de « charte » est donc pleinement adéquat pour désigner un complément au pacte républicain, de valeur contractuelle, puisqu'il est porteur de droits et de devoirs pour les citoyens. Dans notre « bloc de constitutionnalité », la « Charte de 2004 » viendrait harmonieusement prendre place aux côtés de la « Déclaration de 1789 » et du « Préambule de 1946 », sans répétition ni ambiguïté. À la différence d'un simple article inséré dans le corps de la Constitution, elle disposera d'une existence et d'une cohérence propres.

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** (**amendement n° 49**), identique à l'amendement n°45 présenté par **M. Martial Saddier** au nom de la commission des affaires économiques, qui actualise la date de référence de la Charte de l'environnement.

## **2. Les considérants : la partie déclaratoire de la Charte**

Comme la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la Charte est précédée de « considérants » qui jouent le rôle d'un exposé des motifs, mais feront partie intégrante du « bloc de constitutionnalité ».

- Le principe même d'un préambule propre de la Charte a suscité des réserves de la part du Conseil d'État, saisi pour avis du projet de loi constitutionnelle. Il a pu craindre que sa valeur relative par rapport au corps même de la Charte soit ambiguë et rende plus difficile l'interprétation de celle-ci. Le souvenir des débats qui ont traversé les années cinquante et soixante sur la valeur juridique des préambules de 1946 et 1958 a certainement inspiré cette méfiance <sup>(1)</sup>.

Sans préconiser la suppression de toute introduction aux articles de la Charte, le Conseil d'État aurait préféré un unique paragraphe résumant les sept considérants finalement maintenus dans le projet de loi constitutionnelle. Sa position est, en tout état de cause, nuancée, puisque l'idée d'une introduction ou d'un exposé des motifs inclus dans le corps de la Charte a néanmoins paru utile.

---

(1) Voir par exemple la contribution du président Bruno Genevois sur « Le préambule et les droits fondamentaux », p. 483 de « L'écriture de la Constitution de 1958 », actes du colloque d'Aix-en-Provence de septembre 1988.

La valeur constitutionnelle de la Charte justifie la présence de considérants qui permettent de fixer l'intention du constituant.

- Certes, les **travaux préparatoires** (rapports parlementaires et débats en séance publique) pourront être utilisés par le juge pour éclairer cette intention. En effet, alors qu'en 1958, le peuple français s'est prononcé par référendum sans connaître la teneur des débats qui, au sein du Comité consultatif constitutionnel, ont conduit au texte soumis au vote, les travaux du Parlement sur la présente révision sont publics, de sorte qu'ils pourront contribuer à la décision du constituant, qu'il s'agisse du peuple par référendum ou du Congrès. À la différence de 1958, il y aura donc bien des « travaux préparatoires » au sens que les juridictions donnent à ce terme.

C'est ainsi que l'an dernier, s'agissant de la parité entre les femmes et les hommes, le Conseil constitutionnel s'est référé aux travaux préparatoires de la révision constitutionnelle du 9 juillet 1999 pour étayer son interprétation du cinquième alinéa de l'article 3 de la Constitution <sup>(1)</sup>.

Cependant, la vertu explicative des travaux préparatoires se heurte à deux limites :

— le juge ne s'y réfère en principe qu'en cas de doute sur la signification de la norme. S'il estime le texte clair, il se dispense de se reporter aux travaux préparatoires ;

— surtout, l'accessibilité de ces derniers est beaucoup moins grande, que ce soit pour le juge ou pour le citoyen, que celle des considérants inclus dans la Charte. Une déclaration explicitant plus complètement l'esprit qui préside à la rédaction des articles paraît donc préférable. La valeur des considérants est définie avec justesse par le professeur Bertrand Mathieu : « *Les considérants qui précèdent le texte de la Charte en exposent en quelque sorte la philosophie. De ce point de vue, il sont cependant juridiquement à prendre en considération, indépendamment de toute portée directe* <sup>(2)</sup> ».

- Le précédent de 1789 est précieux à cet égard. Le paragraphe d'introduction de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 est dense et relativement long, à tel point que l'on a pu noter qu'il « *comporte tous les éléments de nature à justifier le contrôle des actes du pouvoir législatif comme du pouvoir exécutif* » <sup>(3)</sup>. Pourtant, le juge constitutionnel ne lui a jamais donné d'application contentieuse. La raison en est sans nul doute que tous les principes qui y sont annoncés trouvent leur prolongement direct dans des articles de la Déclaration.

Les considérants de 2004 ont, eux aussi, vocation à éclairer le citoyen comme le juge sur le contenu de la Charte ; mais, n'ayant pas de contenu normatif propre, ils n'appellent pas de sanction juridictionnelle.

---

(1) *Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003 relative à la loi portant réforme de l'élection des sénateurs, considérant 13.*

(2) *Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement, les Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 15/2003, p. 146.*

(3) *Thierry S. Renoux et Michel de Villiers, Code constitutionnel 2001, p. 13.*

C'est le « *peuple français* » qui s'exprime dans les considérants, avant de proclamer les dix articles de la Charte. Quel que soit le mode d'approbation qui sera retenu pour le présent projet après son adoption par les deux assemblées, le peuple aura exercé sa souveraineté, conformément à l'article 3 de la Constitution, par ses représentants et, le cas échéant, par la voie du référendum.

Sur le plan formel, chaque paragraphe commence par le mot : « considérant », dont plusieurs personnes entendues ont observé qu'il renvoie au style des décisions du Conseil constitutionnel et des arrêts du Conseil d'État. Le terme s'autorise cependant, là encore, du précédent du 26 août 1789 : « *Les représentants du peuple français, constitués en Assemblée nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme...* ». Il a également la vertu d'avoir été substantivé par l'usage : on parle des considérants d'une décision. Tel n'est pas le cas, par exemple, du mot : « conscient », qui était également envisageable.

### 3. L'expression d'une écologie humaniste

Sur le fond, la philosophie qui s'exprime dans les considérants est celle d'une écologie humaniste : « *Faire le choix d'une écologie humaniste, c'est faire le choix d'une démarche qui met l'homme au centre de tout projet* », comme l'a déclaré le Président de la République dans son discours d'Orléans, le 3 mai 2001.

- Luc Ferry l'indiquait en 1992 : « *C'est toujours pour les hommes qu'il y a du droit, pour eux que l'arbre ou la baleine peuvent devenir les objets d'une forme de respect liée à des législations* <sup>(1)</sup>, en réponse aux tenants intégristes de l'écologie profonde, ou « *deep ecology* » en version originale, pour qui « *la biosphère est le seul authentique sujet de droit, parce qu'elle donne la vie à tous les êtres qui sont en elle ou, à tout le moins, leur permet de se maintenir dans l'existence* ». Au terme du même ouvrage, Luc Ferry parvenait au constat du caractère marginal de l'« écologie profonde », malgré son attrait médiatique : « *pour l'essentiel, l'amour de la nature me semble être composé de passions démocratiques, partagées par l'immense majorité des individus qui souhaitent éviter une dégradation de leur qualité de vie* » <sup>(2)</sup>.

- Même s'il est possible de fonder le projet de Charte de l'environnement sur des bases philosophiques solides, des constatations fort pragmatiques lui assurent une justification suffisante. Si le débat idéologique peut trouver un apaisement et dégager un consensus, c'est aussi que les années les plus récentes ont vu la multiplication de résultats scientifiques qui démontrent la situation très inquiétante de la planète.

Un an à peine après l'ouvrage de Luc Ferry, Edgar Morin appelait dans « *Terre-patrie* » à une prise de conscience, sur un ton devenu alarmiste : « *La prise de conscience de la communauté de destin terrestre doit être l'événement clé de la*

---

(1) Luc Ferry, « Le nouvel ordre écologique – L'arbre, l'animal et l'homme », 1992, p. 257.

(2) Luc Ferry, « Le nouvel ordre écologique », p. 263

*fin du millénaire : nous sommes solidaires de cette planète, notre vie est liée à sa vie. Nous devons l'aménager ou mourir »*<sup>(1)</sup>.

Une décennie plus tard, le caractère global des risques en matière d'environnement est largement perçu du grand public, sensibilisé par les débats sur la couche d'ozone et le réchauffement du climat. Comme l'a éloquentement montré M. Hubert Reeves au cours de son audition, ainsi que dans son ouvrage « *Mal de terre* »<sup>(2)</sup>, l'avenir même de l'humanité est désormais en jeu.

- Le texte des considérants doit beaucoup aux travaux longs et approfondis de la « commission Coppens » et à l'effort de synthèse qu'y ont patiemment accompli les tenants de points de vue initialement divergents. Présidée par un paléontologue et comprenant plusieurs personnalités scientifiques, la Commission a su se situer dans une perspective de long terme et à une échelle planétaire. Elle s'est gardée de s'engager sur le terrain des querelles idéologiques, se bornant à ne ratifier en aucune façon la thèse extrémiste de l'écologie profonde. Sans cette position de neutralité, la conciliation autour d'un texte adopté à l'unanimité eût été impossible. Le projet soumis au Parlement est encore plus sobre.

Les sept considérants marquent une progression : partant des questions globales de l'humanité, ils se focalisent progressivement sur les orientations politiques qui doivent guider la nation dans le présent. Comme l'a relevé le professeur Michel Prieur, l'homme ou l'humanité figurent dans six considérants sur sept, illustrant le choix d'une écologie humaniste. En revanche, on ne relève aucune mention suggérant une personnification de la nature, considérée en soi.

**De cette écologie humaniste exprimée dans les considérants, les notions centrales sont : l'approche globale de l'environnement, la longue durée, la responsabilité, la continuité entre l'homme et la nature, la réciprocité de leurs relations.**

Cette inspiration universaliste et humaniste de la Charte est pleinement justifiée par les découvertes scientifiques des dernières décennies. Elle rejoint du reste le ton des déclarations des droits de la tradition constitutionnelle française.

- Les auditions ont montré un large accord sur les considérants, dont le contenu a généralement été bien accepté. Le seul point de vue franchement critique a été exprimé par les représentants des Cercles libéraux, qui refusaient le principe même d'une charte de l'environnement, croyant y déceler l'expression de l'idéologie de l'« écologie profonde » que, précisément, le texte récuse.

Mise à part cette opposition probablement née d'un malentendu, les réactions ont été largement favorables. Les rares réserves exprimées étaient justifiées moins par le texte des considérants que par les éventuelles arrière-pensées qu'on leur prêtait.

Pourtant, l'exercice de rédaction était malaisé. La société étant traversée par diverses traditions écologiques ou approches de l'environnement, il s'agissait de

---

(1) Edgar Morin, Anne-Brigitte Kern, « Terre-patrie », 1993, p. 213.

(2) *Écrit en 2003 avec Frédéric Lenoir.*

dégager des positions de consensus sans contradiction interne. De l'avis général, la synthèse a été réussie, au même titre, pour reprendre un exemple cité par le professeur Guy Carcassonne, que l'alliance de la souveraineté nationale et de la souveraineté du peuple à l'article 3 de la Constitution.

### **Premier et deuxième considérants**

Aux termes des deux premiers considérants, le peuple français considère que « *les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ; - Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel* ». Il est significatif que la Charte s'ouvre sur la notion d'interaction entre l'homme et le milieu naturel – notion plus large, moins délimitée géographiquement, que celle d'environnement.

Après l'homme autonome et seul de 1789 et l'homme social de 1946, s'ajoute une nouvelle dimension : l'homme considéré dans son environnement.

La philosophie des Lumières, après Descartes et Buffon, voulait considérer « *l'homme maître et possesseur de la nature* », selon le mot de Descartes. Dans Cinna, Corneille résume d'une phrase cette conception : « *Je suis maître de moi, comme de l'univers.* » Reprise par Marx, elle a trouvé son point d'aboutissement dans les politiques volontaristes d'aménagement des anciens pays de l'Est. L'assèchement rapide de la mer d'Aral, laissant place à un désert stérile, en apporte une illustration dramatique. Or, liée à un état révolu des connaissances scientifiques, cette vision n'est plus de mise.

Les deux premiers considérants rappellent le lien qui unit, à l'échelle planétaire, la destinée de l'homme avec son milieu naturel. Ils se placent ainsi d'emblée dans une perspective de longue période, à la fois dans le passé et dans le futur.

Compte tenu de la situation nouvelle qui s'est révélée au cours du vingtième siècle, le deuxième considérant souligne que l'existence même de l'humanité est liée à son environnement. Comme l'a fait valoir M. Hubert Reeves, la vie sur terre n'est, certes, pas réellement menacée : certaines espèces sauraient sans doute s'adapter à un changement radical de climat. Mais il n'en va pas de même des grands mammifères, ni de l'espèce humaine, qui est fragile et très sensible à son milieu naturel. De même qu'un changement climatique a très probablement été déterminant pour l'acquisition de la bipédie et le développement du cerveau des premiers humains<sup>(1)</sup>, de même un nouveau changement, s'il est de grande amplitude, peut avoir des conséquences qu'il serait irresponsable de négliger.

### **Troisième considérant**

Le troisième considérant constate que « *l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains* », ce qui résulte de l'interdépendance visée aux considérants précédents.

---

(1) Voir notamment, bien sûr, « Le singe, l'Afrique et l'homme », du professeur Yves Coppens.

- La notion de patrimoine commun est évidemment d'abord prise dans un sens philosophique, et certaines personnalités auditionnées ont même suggéré le néologisme de « patrimoine », pour faire ressortir que la terre est notre mère-patrie.

Cette conception d'un patrimoine commun des êtres humains a, certes, acquis la force de l'évidence avec les progrès des sciences, particulièrement au cours du vingtième siècle. Mais elle n'est pas radicalement nouvelle. Comme le relève M. François Ost, « *concevoir la responsabilité à l'égard des générations futures sous la forme de la transmission d'un patrimoine c'est, fondamentalement, se rattacher à l'idée kantienne d'humanité* »<sup>(1)</sup>. Et de rappeler la seconde formule de l'impératif catégorique de Kant : « *Agis de telle sorte que tu traites l'humanité aussi bien dans ta personne que dans la personne de tout autre, toujours en même temps comme une fin et jamais simplement comme un moyen* »<sup>(2)</sup>.

- Le considérant comporte des implications précises pour les politiques publiques, appelées en particulier à prendre en compte la dimension internationale des questions d'environnement. Il suffirait ainsi à justifier la présence de l'article 10 de la Charte, relatif de l'action européenne et internationale de la France.

- Le troisième considérant de la Charte n'est nullement le premier acte de portée déclaratoire qui fasse référence à un patrimoine commun. Dès 1949, l'acte constitutif du Conseil de l'Europe assignait à celui-ci le but de « *sauvegarder et promouvoir les idéaux et principes qui sont leur patrimoine commun* ». Sur un plan plus concret, le droit européen se réfère à la notion de patrimoine commun en matière archéologique, audiovisuelle, architecturale ou naturelle<sup>(3)</sup>.

Par ailleurs, le droit international reconnaît au fond des océans et à ses ressources, à l'Antarctique, ainsi qu'à l'espace extra-atmosphérique la qualification de « patrimoine commun de l'humanité ». C'est à dessein que le présent considérant ne reprend pas mot pour mot cette expression, qui revêt un contenu juridique précis.

- La notion de patrimoine commun est également présente dans la législation française.

Dès sa rédaction initiale par la loi du 7 janvier 1983, l'article L. 110-1 du code de l'urbanisme s'est ouvert par l'affirmation selon laquelle « *Le territoire français est le patrimoine commun de la Nation.* » Pour l'application de cet article, le juge a pris soin de distinguer des dispositions déclaratoires, dont fait partie cette disposition, et des dispositions « de fond », qui, seules, sont soumises à une sanction contentieuse, au demeurant dans le cadre d'un contrôle minimum.

La « loi Barnier » n° 95-101 du 2 février 1995 a transposé cette disposition, codifiée depuis au I de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, aux termes duquel « *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* ».

---

(1) François Ost, « La nature hors la loi – L'écologie à l'épreuve du droit », 1995, p. 295.

(2) Emmanuel Kant, « Fondements de la métaphysique des mœurs », Vrin, 1971, p. 150.

(3) La Cour de justice des Communautés européennes a jugé, le 27 avril 1988, que les oiseaux migrateurs font partie du patrimoine commun européen.

Ces dispositions, également considérées comme de nature déclaratoire, ne semblent avoir fait l'objet d'aucune application contentieuse directe. Son effet a plutôt été d'inspirer l'action du législateur ou du pouvoir réglementaire intervenant dans des domaines plus spécialisés.

C'est ainsi qu'au sein de la IV<sup>e</sup> partie du même code, relative à la faune et à la flore, un chapitre se rapporte à la présentation et à la surveillance du patrimoine biologique<sup>(1)</sup>. Des interdictions de destruction et de prélèvement y sont prévues en détail et assorties de sanctions.

En somme, la notion de « patrimoine commun », en matière d'environnement au sens large, apparaît déjà dans la législation de l'environnement et de l'urbanisme, par des « dispositions-cadres », de portée déclaratoire, mises en œuvre par des dispositions spécialisées. Leur signification a été justement décrite par le professeur Michel Prieur : « *entendu strictement, on pourrait craindre que patrimoine soit assimilable à propriété et à rendement. En fait, il s'agit au contraire de dépasser la propriété en identifiant des éléments de l'environnement dont on veut assurer la conservation et la gestion en bon père de famille* »<sup>(2)</sup>.

C'est tout naturellement que le troisième considérant de la Charte, plus général encore et non moins déclaratoire, reprend la notion préexistante de patrimoine commun, en l'insérant dans une problématique d'ensemble.

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Christophe Caresche** précisant la notion de patrimoine commun des êtres humains, **le rapporteur** ayant souhaité limiter le nombre de qualificatifs pour préserver le caractère concis du texte constitutionnel.

#### Quatrième considérant

En énonçant que « *l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution* », le quatrième considérant tire une nouvelle fois les leçons des phénomènes planétaires scientifiquement établis depuis la fin du vingtième siècle : réchauffement du climat, disparition accélérée d'espèces animales et végétales.

« *L'homme détruit un à un les systèmes de défense de l'organisme planétaire* », comme l'a dit Jean-Marie Pelt. Cette constatation justifie l'urgence d'une réaction à laquelle la présente Charte contribue. Elle fonde également le sentiment de la responsabilité humaine à l'égard de l'évolution de la planète. L'une des fonctions de la Charte est de poser les moyens juridiques de promouvoir ce sentiment de responsabilité : les devoirs énoncés à partir de l'article 2.

Au cours de son audition, le professeur Maurice Tubiana, président de la commission environnement de l'Académie des sciences, a estimé que ce considérant méritait d'être nuancé, car depuis 20 000 ans, les interactions entre l'homme et son environnement n'ont pas cessé. Il a rappelé que, depuis l'apparition de la vie sur

---

(1) Chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> : articles L. 411-1 et suivants du code de l'environnement.

(2) Michel Prieur, *manuel de Droit de l'environnement*, 5<sup>e</sup> édition, p. 67.

terre, 95 % des espèces vivantes ont disparu. Toutefois, l'évolution des toutes dernières décennies justifie cette mention : l'influence humaine a connu une évolution tellement accélérée qu'elle a changé d'échelle et créé des menaces planétaires (voir I.A ci-avant). L'influence est bien « croissante ».

### **Cinquième considérant**

Le cinquième considérant, très important, a fait l'objet de longues discussions au sein de la « Commission Coppens », car il réunit trois notions riches de sens dans les sociétés contemporaines : la nature, la personne humaine, la société, le tout dans une perspective dynamique. Il est ainsi rédigé :

*« La diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles. »*

Dans chacun de ces domaines, il évoque une valeur positive, qui apparaît implicitement mais nécessairement comme étant à promouvoir, ou, à tout le moins, à préserver : diversité biologique – terme moins technique que « biodiversité » –, épanouissement individuel, progrès de la société. Certaines personnes auditionnées par le rapporteur se sont étonnées que les trois notions paraissent mises sur le même plan. Tel n'est pas le cas, dans la mesure où elles renvoient à des domaines relevant d'approches différentes. On peut dire que la diversité biologique renvoie au champ d'application de la Charte de l'environnement, que l'épanouissement de la personne était en quelque sorte le but final de la Déclaration de 1789, dont le préambule se référait au « bonheur de tous », et que le progrès de la société française est l'objet des « principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps » proclamés par le Préambule de 1946.

Dans ces trois domaines, le considérant constate l'existence d'un effet des conditions économiques : modes de production, de consommation et d'exploitation des ressources naturelles, si toutefois cette dernière, excessive, fait échec au renouvellement des ressources ou au maintien des équilibres biologiques.

Le considérant constate ce lien, mais ne porte pas d'appréciation sur les modèles économiques considérés comme souhaitables. Cette neutralité explique le caractère consensuel des considérants.

Le cinquième considérant comporte la seule référence faite par la Charte à la diversité biologique. Si elle contribue à donner sens à la notion d'environnement équilibré (article 1<sup>er</sup>), ainsi qu'à la préservation, aux atteintes et aux dommages à l'environnement (articles 2, 3, 4 et 5), elle ne paraît pas comporter par elle-même une signification juridique suffisante pour figurer dans un article de valeur constitutionnelle. Il est à noter que l'actuel article L. 411-3 du code de l'environnement, qui interdit l'introduction d'espèces non indigènes dans les milieux naturels, ne précise pas expressément son objet, qui est de préserver la biodiversité.

Celle-ci, principe de la convention de Rio de 1992, mentionné par la directive n° 92/43/CEE, paraît trop évolutive et délicate à caractériser pour pouvoir être érigée en absolu, constitutionnellement protégé en tant que tel.

### Sixième et septième considérants

Les deux derniers considérants achèvent de resserrer la perspective sur la prise en compte de l'environnement par les politiques publiques, en se tournant vers l'avenir. Ce faisant, ils donnent leur sens plus particulièrement aux articles 5 à 10 de la Charte, qui posent les obligations pesant sur l'État et les personnes publiques.

- En prévoyant « *que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation* », le sixième considérant donne une indication en matière de conciliation entre les objectifs et les principes constitutionnels relatifs à l'environnement et les autres. Conformément à la jurisprudence constitutionnelle actuelle, il appartiendra au législateur, sous le contrôle du juge constitutionnel, de concilier les règles posées par la Charte avec, notamment, le droit de propriété ou les exigences de la défense nationale, sans priver de garantie légale des exigences constitutionnelles.

S'agissant du contenu de la notion d'intérêts fondamentaux de la Nation, une définition figure à l'article 410-1 du code pénal, qui protège certains d'entre eux. La liste qui y figure fournit une indication intéressante : « *Les intérêts fondamentaux de la nation s'entendent au sens du présent titre de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel.* » Cette énumération paraît d'autant plus pertinente au cas présent que la préservation de l'environnement n'en est pas absente.

À la rencontre de la protection de l'environnement et de la défense de la sécurité de la Nation, le code pénal, en son article 421-2, prévoit dès à présent une incrimination particulière à l'égard de ce que l'on peut appeler le « terrorisme écologique » : « *Constitue également un acte de terrorisme, lorsqu'il est intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, le fait d'introduire dans l'atmosphère, sur le sol, dans le sous-sol, dans les aliments ou les composants alimentaires ou dans les eaux, y compris celles de la mer territoriale, une substance de nature à mettre en péril la santé de l'homme ou des animaux ou le milieu naturel.* » Le rapprochement entre l'environnement et la santé est significatif : le premier peut être, soit le vecteur, soit l'objet de la menace.

- Le septième considérant exprime un impératif de solidarité, à la fois dans le temps – avec les générations futures – et dans l'espace – avec les autres peuples. Il énonce : « *Qu'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* ».

Comme l'a souligné M. François Luchaire<sup>(1)</sup>, « *en France, les constituants, selon une formule de la Révolution, n'entendent pas assujettir à leurs lois les générations futures* ». Ici, le propos est de préserver la liberté des générations à venir par des choix politiques assurant un développement durable.

Il serait singulier que les intérêts des générations futures, présents dans le débat public sur le financement des retraites ou sur l'encours de la dette publique, ne soient pas mentionnés dans la partie déclaratoire de la Charte. En effet, comme l'explique le professeur Michel Prieur : « (...) *l'irréversibilité de certaines atteintes au milieu naturel et aux espèces animales et végétales affecte nécessairement les générations futures. Aussi la décision publique ou privée doit-elle systématiquement prendre en compte ses effets directs et indirects sur le long terme. La consécration juridique de la prise en compte du long terme est la reconnaissance des droits des générations futures* (...) »<sup>(2)</sup>.

C'est pourquoi la notion figure déjà dans les principes 1 et 2 de la déclaration de Stockholm de 1972 et, vingt ans plus tard, dans le principe 3 de la déclaration de Rio qui a consacré la notion de développement durable.

Le code de l'environnement, en son article L. 542-1 issu de la loi du 30 décembre 1991, reconnaît déjà leur droit en matière de déchets radioactifs, domaine du long terme par excellence. Et c'est tout naturellement qu'il est également mentionné au II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, issu de la « loi Barnier » de 1995, dans la définition du développement durable.

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Christophe Caresche** affirmant un droit des générations futures à satisfaire leurs besoins, **le rapporteur** ayant rappelé que les considérants, ne revêtant qu'une valeur interprétative, ne pouvaient reconnaître l'existence d'un droit.

\*

De même que les considérants, les différents articles de la Charte sont présentés dans un ordre obéissant à une logique forte.

L'article 1<sup>er</sup>, qui proclame le droit constitutionnel à un environnement sain, est à lui seul l'avancée décisive. Les neuf articles suivants en procèdent et concourent à sa réalisation. Les articles 2 à 5 posent les devoirs fondamentaux destinés à permettre le respect de ce droit (préservation et amélioration, prévention, réparation, précaution). Parmi eux, les articles 2 à 4 fixent des objectifs au législateur, à qui il incombera d'en définir les règles d'application. Seul l'article 5, relatif au principe de précaution, pose un principe de valeur constitutionnelle, dont la mise en œuvre n'exige pas – mais n'interdit pas – l'intervention du législateur, car il peut permettre de répondre à des situations d'urgence.

---

(1) La Constitution de la République française, sous la direction de François Luchaire et Gérard Conac, 2<sup>e</sup> édition, 1987, p. 88.

(2) Manuel de Droit de l'environnement, 5<sup>e</sup> éd., p. 66.

Les articles 5 à 10 se rapportent au rôle des politiques publiques. L'article 5 est le premier d'entre eux, dans l'ordre du texte, car le devoir qu'il définit incombe aux autorités publiques. L'article 6 a la portée la plus générale, car il pose la promotion du développement durable comme un objectif pour l'ensemble des politiques publiques ; les articles suivants en déclinent certains aspects particuliers : information et participation des citoyens conformément à la convention d'Aarhus, éducation et formation, recherche et innovation, politique extérieure.

La portée normative de tous les articles, sauf l'article 5, est celle d'objectifs de valeur constitutionnelle : par nature ou par une disposition expresse, leur mise en œuvre suppose l'intervention de la loi ou du règlement, qui doivent fixer les conditions d'application des droits et devoirs qu'ils définissent. Dans le cas de l'article 7, la loi fixe à la fois les conditions et les limites du droit de participation et d'information des citoyens.

#### Article premier de la Charte

### **Droit à un environnement de qualité**

Le premier article de la Charte de l'environnement procède d'une haute ambition : proclamer un nouveau droit de l'homme, le droit à un environnement répondant à des critères de qualité.

Après l'affirmation des libertés et des droits individuels par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, celle des droits collectifs par le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, sera ainsi reconnue une nouvelle dimension des droits de l'homme, dans sa relation au monde qui l'entoure.

Le nouveau droit se caractérise comme un « droit-créance » des personnes physiques vis-à-vis de l'État, avec la portée d'un objectif de valeur constitutionnel. Son contenu porte sur un environnement sain et équilibré : « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé.* »

#### **1. Les titulaires du droit : les personnes physiques**

Comme la Déclaration de 1789 qu'il prolonge, l'article 1<sup>er</sup> établit un droit personnel bénéficiant à « chacun », non pas à « toute personne », formulation que l'on trouve à l'article 2. L'opposition des deux rédactions fait bien ressortir que l'article 1<sup>er</sup> ne concerne que les personnes physiques. Cette solution relève de l'évidence logique, s'agissant d'un droit portant sur la vie dans un environnement favorable à la santé et relevant d'une écologie centrée autour de l'homme.

De ce point de vue, l'article 1<sup>er</sup> pose un droit **de l'homme**, c'est-à-dire de la personne humaine. A ce titre, il peut être rapproché d'articles de la Déclaration de 1789 : article 4 : « ... *l'exercice des droits naturels de **chaque homme** n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits ...* », article 5 : « ... **nul** ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas », article 6 : « ... *Tous les citoyens ont le droit de concourir **personnellement**, ou par leurs représentants, à sa formation ...* », article 7 : « **Nul homme** ne peut être accusé ... ».

Même le Préambule de 1946, tout en posant des « droits sociaux », contient des formulations se rapportant clairement à des droits personnels : alinéa 3 : « *La loi garantit à la femme, dans tous les domaines des droits égaux à ceux de l'homme* », alinéa 4 : « *Tout homme persécuté ...* », alinéa 5 : « *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* », alinéa 8 : « *Tout travailleur participe ...* ».

Le présent article s'inscrit résolument dans cette tradition.

On ne manquera pas de noter que, conformément à la conception de l'écologie humaniste, c'est pour l'homme que la nature est protégée, et non pour elle-même. Dès lors, si chaque individu est **titulaire** du nouveau droit, l'ensemble des êtres humains en sont les **bénéficiaires**.

## 2. Un « droit-créance »

Quelle est la nature du nouveau droit ? Pour le comprendre, il convient de parcourir la nomenclature des libertés et des droits fondamentaux, rangés en fonction de leurs rapports à l'État, selon les théories classiques issues notamment des travaux du juriste autrichien Georg Jellinek, et, en France, de Jean Rivero.

- Le droit à l'environnement ne peut être rangé parmi les « droits-libertés », composant, selon Jellinek, le « *status negativus* » : droits de la personne humaine (dignité, liberté individuelle, liberté d'association, liberté de conscience et d'opinion, droit de propriété, etc.) ou droits du travailleur (liberté syndicale, droit de grève, droit à la participation). De façon significative, ces « droits défensifs » font souvent l'objet de formulations négatives (article 8 de la Déclaration de 1789 : « *La loi ne doit établir ...* », article 10 : « *Nul ne doit être inquiété ...* »), adressant des interdictions à l'État.

Le droit à l'environnement ne ressortissant pas à la catégorie des « droits-libertés », l'article 1<sup>er</sup> de la Charte n'établit pas une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Il ne peut donc servir de support à un « référé-liberté » devant le juge administratif comme s'en inquiétait le professeur Dominique Chagnollaud au cours de son audition par la Commission des lois le 3 décembre 2003 <sup>(1)</sup>. Une deuxième raison s'y opposerait : comme on le verra ci-après, sa portée normative est celle d'un objectif de valeur constitutionnelle, qui n'est pas directement invocable devant le juge.

- Il ne relève davantage, ni des « droits-participations », correspondant au « *status activus* » permettant au citoyen de prendre part aux affaires publiques (droit de vote et d'éligibilité), ni des « droits-garanties » qui concernent l'application du droit par l'État (garanties en matière répressive, droit au juge, droits de la défense, principe de sécurité juridique).

- C'est au sein des « droits-créances », exigeant une action positive de l'État que le droit à un environnement de qualité trouve naturellement sa place, comme d'autres droits de la troisième génération, aussi bien en France que dans le monde. Parmi ces composantes du « *status positivus* » de l'homme en droit français,

---

(1) *Compte rendu n° 10.*

peuvent être cités des droits issus du Préambule de 1946 : droits à la protection de la santé, à la protection sociale et à la sécurité matérielle (alinéa 11), droit à mener une vie familiale normale (alinéa 10), à la solidarité nationale (alinéa 12), à l'instruction et à la culture (alinéa 13), à l'emploi (alinéa 5).

Les droits fondamentaux, quelle que soit la catégorie dont ils relèvent, n'ont pas un caractère absolu, exception faite de cas particuliers comme la dignité de la personne humaine, considérée comme « indérogeable ». Ils peuvent être limités par d'autres droits, ainsi que par les impératifs liés au respect de l'ordre public. Il appartient donc au législateur de les concilier, sans toutefois en dénaturer la portée, ni les priver de garanties légales. Mais parmi eux, les droits-créances ont une portée plus réduite. En effet, tandis que les droits-libertés sont des droits subjectifs dont les particuliers peuvent demander le respect par d'autres particuliers, les droits-créances sont dépourvus de tels « effets horizontaux ».

Ce n'est qu'à l'égard de l'État que pèse l'obligation de veiller à la protection de l'environnement. Il a d'ailleurs pris en charge cette obligation par la création d'un ministère dès 1971, l'adoption de grandes lois de protection, puis leur regroupement en 2000 dans le code de l'environnement. Il s'agit aujourd'hui de poser un cadre sûr à l'action du législateur.

### 3. Une extension de la compétence du législateur

Le débiteur des droits-créances est le législateur. On l'aura remarqué, alors que les autres catégories de droits sont protégées *contre* la loi, les droits-créances sont protégés *en vertu* de la loi.

Il est grand temps de combler une lacune de la Constitution : l'environnement n'est pas cité à son article 34 parmi les matières relevant du domaine de la loi. Pourtant, dès à présent, de façon progressive depuis la création d'un ministère de l'environnement, le législateur a pris le pas sur le pouvoir réglementaire pour en définir le cadre juridique. L'épaisseur de la partie législative du code de l'environnement en témoigne. De la loi sur les déchets de 1975 à la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, le professeur Michel Prieur a compté pas moins de trente-trois lois sur l'environnement <sup>(1)</sup>.

La prise de responsabilité du législateur s'explique à l'évidence par l'importance des politiques en cause pour la vie de la Nation. Sur un plan plus juridique, elle a pu s'appuyer sur deux motivations. La première est la liaison étroite des questions d'environnement avec des droits constitutionnellement garantis : protection de la santé, égalité devant les charges publiques (notamment en matière de réparation et de prévention des préjudices à l'environnement), droit de propriété <sup>(2)</sup>, éventuellement liberté d'entreprendre. L'intervention de la loi en matière d'environnement, admise par le Conseil constitutionnel, s'est fondée en deuxième lieu sur la connexité avec des domaines relevant de l'article 34 de la Constitution : principes fondamentaux du régime de la propriété et des droits réels

---

(1) *Droit de l'environnement*, 5<sup>e</sup> édition, 2004, p. 20.

(2) *cf. J. de Malafosse* : « La propriété gardienne de la nature », *études Flour, Defrénois*, Paris 1979, p. 335.

ainsi que de la libre administration des collectivités locales, détermination des crimes et délits, fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures <sup>(1)</sup>.

L'Assemblée nationale a tiré les conséquences de l'importance de la législation en matière d'environnement lorsque, par la résolution n° 32 du 8 octobre 2002, elle a modifié son règlement pour adopter la nouvelle dénomination de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

Toutefois, en l'état actuel de la Constitution, cette situation demeure mal assise. La construction d'un dispositif législatif de plus en plus complet et élaboré sur la base de fondements constitutionnels épars et indirects ne va pas sans inconvénients sur le plan de la sécurité juridique (voir ci-avant, I-C-3).

La Charte parachèvera donc l'évolution en donnant aux lois de l'environnement un fondement juridique sûr et complet : c'est désormais au législateur qu'il incombe pleinement d'assurer le respect du droit à un environnement de qualité. Même si son action doit se conformer aux nouvelles normes constitutionnelles, elle bénéficie d'un champ étendu.

#### **4. La force normative du nouveau droit : un objectif de valeur constitutionnelle**

Comme nous l'a confirmé le doyen Louis Favoreu, spécialiste internationalement reconnu des droits fondamentaux, compte tenu de la rédaction classique de l'article 1<sup>er</sup>, le renvoi explicite à la loi est superflu. Dès lors que, comme c'est le cas, le droit énoncé est un droit-créance, non un « droit-liberté », il appartient au législateur et aux autres pouvoirs publics au titre des mesures d'application, d'en assurer la mise en œuvre.

Les droits-créances ne bénéficient pas, en principe, d'une applicabilité directe. Les constitutions récentes le prévoient d'ailleurs parfois expressément, comme les constitutions portugaise (article 18, alinéa 1) et espagnole (article 53, alinéa 3). Cette dernière ne confère pas au droit à l'environnement valeur de droit fondamental. En effet, il ne peut faire l'objet d'un recours constitutionnel direct dans le cadre de la procédure d'*amparo*, qui permet à toute personne atteinte dans ses droits fondamentaux par un acte d'une autorité publique de saisir d'un recours individuel la cour constitutionnelle espagnole.

Du point de vue du droit constitutionnel comparé, la portée du présent article est donc très classique. Elle l'est également dans l'histoire constitutionnelle française : comme l'a rappelé le doyen Louis Favoreu, « *le caractère imprécis de certaines dispositions du Préambule de 1946 avait déjà fait douter du caractère impératif des prescriptions qu'il contenait* ». Le souvenir de ces débats a, comme on l'a vu à propos des considérants de la Charte, influencé la position du Conseil d'État, craignant de nouvelles ambiguïtés. Pourtant, le débat est amplement tranché par la jurisprudence du Conseil constitutionnel depuis 1971 : dès 1988, M. Bruno

---

(1) Sur l'ensemble de ces aspects, l'étude des professeurs Ferdinand Mèlin-Soucramanien et Joseph Pini : « Constitution et droit de l'environnement », *Juriclasser*, fascicule 152, demeure une source documentaire extrêmement riche.

Genevois constatait que quasiment tous les alinéas du Préambule de 1946 avaient été utilisés par le Conseil constitutionnel<sup>(1)</sup>. Il en a eu depuis lors de nombreuses occasions.

Dépourvu d'application directe, le droit à un environnement de qualité dépendra pour son application, outre des autres articles de la Charte, du législateur puis, le cas échéant, du pouvoir réglementaire. De façon corollaire, il ne sera pas invocable en tant que tel devant le juge, notamment administratif.

En un mot, le droit proclamé à l'article 1<sup>er</sup> sera, selon le vocable utilisé couramment par le Conseil constitutionnel et largement admis par la doctrine, un **objectif de valeur constitutionnelle**, s'imposant au législateur et l'appelant à l'initiative. Mais seule la loi consécutive pourra être critiquée devant le juge constitutionnel ou invoquée devant les juridictions ordinaires.

### 5. Le contenu du droit : 1<sup>er</sup> volet : un environnement équilibré

Le droit nouvellement consacré porte sur un environnement présentant deux qualités : être équilibré et favorable à la santé de chacun.

En premier lieu, la notion d'« environnement équilibré », issue des travaux de la « commission Coppens », a paru incertaine, voire dépourvue de sens, à certaines des personnalités auditionnées, notamment à M. Bruno Genevois qui s'est interrogé sur les données à équilibrer. C'est pourquoi M. Olivier Godard, comme le professeur Geneviève Viney, préconisaient sa suppression pure et simple, tandis que M. Bernard Rousseau au nom de France Nature Environnement et le professeur Michel Prieur<sup>(2)</sup> demandaient que l'environnement soit qualifié d'« *écologiquement équilibré* ». Cette expression est celle qui figure à l'article 66, alinéa 1, de la Constitution portugaise et à l'article 225 de la Constitution brésilienne.

Il est douteux que cet adverbe, qui rompt avec le style de l'article, ajoute réellement à sa compréhension. Trois remarques paraissent justifier le simple renvoi à la notion d'équilibre.

Celle-ci paraît avoir été suffisamment suggestive pour inspirer plusieurs des propositions de révision constitutionnelle depuis près de trente ans. C'est ainsi que l'article 10 de la proposition de loi constitutionnelle sur les libertés élaborée par la commission spéciale présidée par Edgar Faure, en date du 15 septembre 1977, s'ouvrait par une phrase ainsi rédigée : « *Tout homme a droit à un environnement équilibré et sain et le devoir de le défendre.* » Plus récemment, l'amendement déposé le 11 juillet 1995 par Mme Ségolène Royal proposait d'insérer à la suite du 13<sup>e</sup> alinéa du Préambule de 1946 le « *droit à un environnement équilibré et sain et le devoir de le défendre* »<sup>(3)</sup>.

La deuxième raison est que les considérants apportent les éléments d'appréciation sur la nature de l'équilibre à réaliser, en renvoyant aux équilibres naturels (considérant 1), à la diversité biologique, aux conséquences de

---

(1) « La jurisprudence du Conseil constitutionnel – Principes directeurs », 1988, p. 2002.

(2) *Présentant une proposition d'amendement de la Société française de droit de l'environnement.*

(3) *J.O. débats AN, 2<sup>e</sup> séance du 11 juillet 1995, p. 947, amendement n° 97, 2<sup>e</sup> cor.*

l'exploitation excessive des ressources naturelles (considérant 5), ainsi qu'à l'impératif de ne pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins.

Subsidiairement, les dispositions législatives figurant déjà dans le code de l'environnement donnent également des indications sur le contenu des équilibres que l'État devra préserver.

C'est ainsi que, s'agissant de l'eau, l'article L. 211-2 de ce code renvoie à la notion de gestion équilibrée. Son I en décrit ainsi les objectifs.

*« I. — Les dispositions des chapitres I<sup>er</sup> à VII du présent titre ont pour objet une gestion équilibrée de la ressource en eau ; cette gestion équilibrée vise à assurer :*

*1° La préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ;*

*2° La protection des eaux et la lutte contre toute pollution par déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects de matières de toute nature et plus généralement par tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leurs caractéristiques physiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques, qu'il s'agisse des eaux superficielles, souterraines ou des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales ;*

*3° La restauration de la qualité de ces eaux et leur régénération ;*

*4° Le développement et la protection de la ressource en eau ;*

*5° La valorisation de l'eau comme ressource économique et la répartition de cette ressource. »*

De façon plus étroite, l'article L. 110-2, en son premier alinéa, renvoie à la notion d'« *équilibre harmonieux entre les zones urbaines et les zones rurales* », impliquant la notion d'équilibre des espaces.

Il appartiendra donc au législateur, pour donner tout son contenu à la notion d'environnement équilibré, de veiller en particulier à la diversité biologique, à l'équilibre des espaces et des milieux naturels dans une perspective dynamique et de long terme, à la préservation des écosystèmes, à la qualité de l'air, des eaux et des sols, ainsi qu'à la lutte contre les diverses formes de pollution.

D'autre part, la notion de diversité biologique figurant dans le cinquième considérant est prise en compte dans l'équilibre de l'environnement, ce qui dispense d'énoncer à l'article premier le droit à une nature diversifiée, comme l'a suggéré au cours de son audition M. Cédric du Monceau, directeur général de WWF France.

## 6. Le contenu du droit : 2<sup>e</sup> volet : un environnement favorable à la santé

Le droit de chacun à un environnement favorable à sa santé est consensuel dans son principe, mais sa rédaction a été très discutée.

- Si la commission Coppens se référait à un « *environnement sain* », notion relativement classique qui n'a pas rencontré d'opposition de la part du Conseil d'État, le Gouvernement a préféré être plus précis en renvoyant à un environnement favorable à la santé. Il pouvait s'appuyer en premier lieu sur la convention d'Aarhus du 25 juin 1998, entrée en vigueur en France le 6 octobre 2002 (voir ci-après l'article 7 de la Charte), et dont les parties signataires, membres des Nations unies, reconnaissaient « *que chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être* ». Cette mention, toutefois, figure dans l'exposé des motifs et non dans les articles de la convention.

En second lieu, l'expression figure dans le code de l'environnement, sans avoir, semble-t-il, donné lieu à des interprétations par la jurisprudence.

Le II de l'article L. 120-1 évoque « *l'objectif de développement durable, qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ». Un peu plus loin, au II de l'article L. 211-1, en tête des exigences que la gestion équilibrée de la ressource en eau doit concilier, apparaît la santé. De façon plus précise encore, l'article L. 220-1 assigne pour objectif à la politique relative à l'air et à l'atmosphère « *la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé* ».

C'est cette dernière rédaction qui se retrouve au présent article. La construction de la phrase présente un inconvénient : le sujet étant « chacun », l'article protège « sa » santé. Ce faisant, il paraît établir une protection de la santé de chaque individu, en dépit de ses particularités personnelles et de sa plus ou moins grande sensibilité à l'environnement (allergies, asthme, etc). Comme l'ont souligné, notamment, deux anciens membres de la commission Coppens, M. Bertrand Collomb, président de l'Association française des entreprises privées, et notre collègue Geneviève Perrin-Gaillard, députée des Deux-Sèvres, cette conception de la santé n'est pas la bonne. L'effet de l'environnement sur la santé doit être envisagé dans sa dimension épidémiologique ou statistique, et non individuelle. Il s'agit de promouvoir un environnement plus sain, non de susciter l'illusion d'un droit à la protection de chacun contre toute maladie pouvant être liée à l'environnement : selon les termes de M. Gérard Mégie, président du CNRS, c'est la santé humaine qui est en cause.

Le malentendu paraît aisé à dissiper, par le changement d'une seule lettre : il faudrait protéger un environnement « favorable à **la** santé ».

- Au demeurant, cette expression est-elle préférable à celle, plus classique, d'« *environnement sain* » ? Celle-ci apparaît dans plusieurs propositions de loi constitutionnelle ou amendements (Edgar Faure en 1977, Ségolène Royal en 1995,

Noël Mamère en 1997). Elle est généralement utilisée par la doctrine<sup>(1)</sup> et figure dans plusieurs constitutions étrangères (Belgique : article 23-4 ; Finlande : article 20 ; Argentine : article 41).

Au cours des auditions, des avis très contrastés se sont exprimés sur cette question qui n'est rédactionnelle qu'en apparence. M. Gérard Mégie a fermement marqué sa préférence pour le lien établi avec la santé, qui lui a paru plus clair, et comportant en outre un encouragement très bienvenu au développement de la recherche épidémiologique en France. M. Christian Bréchet, directeur général de l'INSERM, a partagé cette analyse ; en l'état, la rédaction de l'article 1<sup>er</sup> (à condition d'écrire « la santé ») lui a paru favorable à l'évaluation, à l'appréciation collective et à la recherche en matière de santé.

En revanche, Mme Geneviève Perrin-Gaillard a maintenu sa préférence pour le terme « sain » retenu par la commission Coppens, point de vue plutôt partagé par des juristes : M. Bruno Genevois, le professeur Geneviève Viney ou M. Christophe Sanson, artisan de la « loi Barnier » du 2 février 1995.

Il est vrai que les liens réciproques entre l'environnement et la santé ne sont ni simples, ni univoques, comme le montre une étude récente<sup>(2)</sup> : une attitude de consommation orientée vers la santé individuelle peut avoir un bilan écologique médiocre et des effets défavorables sur les facteurs de fond de la santé collective.

Par ailleurs, il ne faut pas que le lien établi entre l'environnement et la santé favorise des confusions entre les deux domaines, qui restent distincts, ainsi qu'on l'a vu.

- Comme la « commission Coppens » dont ils étaient membres, M. Philippe Charrier, PDG de Procter et Gamble France, et Mme Geneviève Perrin-Gaillard ont souhaité que l'article 1<sup>er</sup> comporte un troisième critère : celui du bien-être, qui figure notamment dans les Constitutions portugaise (article 9) et suédoise (article 2), quoique pas nécessairement en liaison avec l'environnement. S'il se situe dans la ligne de l'approche qualitative engagée depuis le début des années soixante-dix (thème de la qualité de la vie) et enrichirait le contenu de l'environnement, le bien-être risque d'être difficile à saisir comme objet juridique par le législateur.

## 7. Un droit nouveau

- Le droit communautaire n'établit pas un droit à l'environnement : l'article 174 du traité instituant la Communauté européenne a seulement pour objet de conférer un fondement à la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement.

Quant au projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, dont la partie II est constituée par la Charte des droits fondamentaux, promulguée à Nice le 7 décembre 2000, il comprend un article II-37 intitulé « Protection de

---

(1) Voir par exemple : Marie-Anne Cohendet : « Vers la constitutionnalisation du droit de l'homme à un environnement sain et équilibré », *SFDE, 20 ans de protection de la nature, hommage au professeur M. Despax*, 1998, p. 251.

(2) Publiée par M. Gérard Bertolini, de l'université de Lyon-I, dans le n° 49 du *Courrier de l'environnement de l'INRA* (juin 2003).

l'environnement ». Toutefois, celui-ci, rangé dans le titre IV relatif à la solidarité, ne proclame pas davantage un droit. À la différence, par exemple de l'article II-35, relatif à la protection de la santé, qui commence par les mots : « *Toute personne a droit d'accéder à la prévention, ...* », l'article II-37 se borne à statuer sur les politiques communes : « *Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable.* »

- Le « droit de vivre dans un environnement sain » a été explicitement reconnu en 1994 par la Cour européenne des droits de l'homme, mais d'abord rattaché au droit de toute personne au respect de sa vie privée, familiale ainsi que de son domicile <sup>(1)</sup>, ce qui est singulièrement réducteur et se prête mal à la prise en considération des atteintes graves à la santé.

La Cour avait précédemment considéré qu'il ne lui appartenait pas de « *se substituer aux autorités nationales pour apprécier en quoi pourrait consister la politique optimale en ce domaine social et technique difficile* » <sup>(2)</sup>.

Elle est restée sur une ligne prudente en rejetant un recours contre la reprise des essais nucléaires français dans le Pacifique, dans son arrêt *Tauira* de décembre 1995. Sur le même fondement, elle a toutefois, l'année suivante, accepté l'indemnisation de requérants au motif qu'ils risquaient de subir les effets d'une pollution industrielle accidentelle <sup>(3)</sup>. Allant plus loin, c'est en se fondant sur le droit à la vie, « *condition même des autres droits garantis par la convention* », que la Cour a condamné la Turquie dans un arrêt du 18 juin 2002, *Öneryildis*, pour ne pas avoir pris les mesures nécessaires à la protection des membres d'une famille victimes de l'explosion d'une décharge auprès de laquelle ils s'étaient installés.

- Toutefois cette jurisprudence européenne progressivement étendue ne s'impose pas sans équivoque au législateur français. Le Conseil constitutionnel s'est toujours refusé à examiner la conventionalité des lois depuis sa décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975 sur la loi relative à l'interruption volontaire de grossesse. En dépit des dispositions protectrices du code de l'environnement issues de la « loi Barnier » du 2 février 1995, le législateur « *peut à loisir maintenir ou adopter des lois contraires au droit de l'homme à un environnement sain, freiné seulement par la crainte d'une condamnation de la France par le CEDH, voire par la Cour de justice de l'Union européenne* » <sup>(4)</sup>. C'est cet état du droit que va changer la Charte.

L'affirmation du droit à un environnement de qualité s'imposant clairement au législateur français est donc nouvelle. Complétée par d'autres articles de valeur constitutionnelle concourant à l'exercice de ce droit, elle sera unique en Europe et confèrera à la France une place exemplaire.

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Christophe Caresche** proposant deux modifications rédactionnelles. Elle a *rejeté* le premier paragraphe

---

(1) Arrêt Lopez Ostra du 9 décembre 1994 à l'encontre de l'Espagne, fondé sur l'article 8-1 de la Convention.

(2) Arrêt Powell et Rayner du 21 février 1990.

(3) Arrêt Guerra du 29 juin 1996.

(4) Article précité du professeur Marie-Anne Cohendet, « Vers la constitutionnalisation du droit de l'homme à un environnement équilibré », in SFDE, *Vingt ans de protection de la nature, hommage au professeur Michel Despax*, 1998, p. 277.

qui tend à introduire un adverbe, avant d'*adopter* le second paragraphe, qui pose le principe d'un environnement favorable à la santé, de manière objective (**amendement n° 50**). Par voie de conséquence, elle a *rejeté* un amendement de **M. Michel Piron** qui proposait une autre rédaction de cette phrase.

La Commission a également été saisie de deux amendements identiques présentés respectivement par **M. Martial Saddier**, n° 46, au nom de la commission des affaires économiques, et par M. François-Michel Gonnot, n° 17, qui tendent à remplacer la notion d'environnement favorable à la santé par celle d'environnement respectueux de la santé. **M. Martial Saddier** a expliqué que cette nouvelle formulation impliquait seulement que l'environnement ne soit pas nuisible à la santé, tandis que la précédente paraissait sous-entendre que l'environnement devait avoir un effet positif sur celle-ci, voire des vertus curatives. La Commission a *adopté* ces amendements.

Elle a ensuite *rejeté* l'amendement n° 6 de M. Yves Cochet modifiant la définition d'un environnement de qualité.

#### Article 2 de la Charte

### **Devoir de préservation et d'amélioration de l'environnement**

L'environnement est par excellence domaine d'exercice de la solidarité : chacun peut être tour à tour pollueur et victime de la pollution, et il n'est guère d'activité qui n'ait, directement ou non, des effets sur la qualité de l'environnement. Comme le constate le professeur Michel Prieur : « *les individus, les entreprises et les personnes publiques ont à la fois des droits et des devoirs vis-à-vis de l'environnement et des générations futures, car l'environnement exige la solidarité des hommes, des générations, des territoires et des milieux* » <sup>(1)</sup>.

Dans cet esprit, l'article 2 de la Charte est ainsi conçu : « *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ». Si l'affirmation d'un devoir est novatrice à ce niveau de la hiérarchie des normes, elle n'est pas totalement neuve en droit de l'environnement.

#### **1. Une nouveauté relative : l'affirmation d'un devoir dans la Constitution**

- Au cours de la réunion de la commission des Lois du 3 décembre 2003, la proclamation des devoirs dans le cadre constitutionnel a été critiquée par le professeur Dominique Chagnollaud, qui faisait valoir que le droit ne connaissait que des obligations. Pour leur part, les avocats membres des Cercles libéraux, durant leur audition, se sont interrogés sur les créanciers de devoirs en matière d'environnement.

Il est bien normal qu'un nouvel objet juridique soit soumis à la discussion. Penser le « devoir » en termes « juridiques » est possible ; c'est même devenu nécessaire.

---

(1) « L'environnement entre dans la Constitution », *revue Droit de l'environnement* n° 106, mars 2003, p. 40.

Pour définir la notion d'obligation, le doyen Jean Carbonnier partait du devoir (« *le devoir est au cœur de la notion* ») : « *Dans toute obligation, il y a un devoir ; mais tout devoir n'est pas une obligation. Pour être, au sens technique, une obligation, il faut que le devoir soit un lien de droit, ce qui implique la sanction étatique, et qu'il lie spécialement une personne à une autre, ce qui postule l'existence d'un créancier déterminé* »<sup>(1)</sup>.

Dans le cas du devoir en matière d'environnement, des deux attributs de l'obligation, un seul est présent : la sanction étatique. C'est à la loi de définir les conditions et les modalités d'application du devoir. Il n'y a, en revanche, pas **un créancier** : c'est en cela que le devoir de la Charte n'est pas une obligation.

- La tradition qui a inspiré les premières déclarations françaises n'ignorait pas les devoirs. Dès le 26 août 1789, le préambule de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen la motivait par l'intention « *que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs* ». Allant plus loin encore, la Constitution du 5 fructidor an III, celle du Directoire, s'ouvrait sur une Déclaration des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen, dont la seconde partie énumérait des devoirs, en neuf articles. Toutefois, les devoirs, s'ils n'ont un sujet d'application précis, se limitent à des leçons de morale ou à des généralités sans portée juridique, comme le rappelle plaisamment l'article 4, relatif aux devoirs, de la Constitution de l'an III : « *Nul n'est bon citoyen, s'il n'est bon fils, bon père, bon ami, bon époux.* »

Ce précédent suffit à expliquer le peu de succès des devoirs dans le droit constitutionnel des siècles suivants. Il appert que, pour disposer d'une réelle portée juridique, les devoirs doivent s'appliquer à un domaine bien défini. Relèvent de ce cas de figure les devoirs en matière d'environnement.

- La seule mention explicite d'un devoir dans le bloc de constitutionnalité figure au cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, qui proclame : « *Chacun a le **devoir de travailler** et le droit d'obtenir un emploi* ». Mais ce précédent est généralement considéré comme posant une simple obligation morale : pris isolément, le devoir de travailler n'a jamais donné lieu à une application contentieuse. Ce n'est qu'en combinant les deux membres de la phrase, à la fois entre eux et éventuellement avec les dispositions de l'article 34 de la Constitution, que le juge a pu donner un effet utile au devoir de travailler. On ne peut cependant pas écarter l'hypothèse d'une mise en œuvre de cette disposition si l'occasion s'en présente, par exemple à propos de dispositions législatives qui soumettraient à une condition de reprise d'emploi l'attribution d'un revenu minimum d'activité.

- En l'état actuel, les déclarations de droits incluses dans le bloc de constitutionnalité ne proclament donc pas de devoirs qui aient été sanctionnés par le juge. Toutefois, la portée pratique de l'innovation doit être relativisée. Comme nous l'a fait remarquer avec bon sens, forte de son expérience, Mme Catherine Champrenault, premier substitut au tribunal de grande instance de Paris, le devoir de l'un devient le droit de l'autre.

---

(1) Jean Carbonnier, « Droit civil. Tome 4. Les obligations », 21<sup>e</sup> édition refondue, 1998, p. 25.

La définition de la liberté par l'article 4 de la Déclaration de 1789, même si elle ne met pas une obligation de faire à la charge de quiconque, établit clairement la relation réciproque entre l'exercice des droits et les nuisances possibles pour autrui, de sorte que, comme chacun sait, même les « droits naturels » peuvent comporter des bornes. En l'espèce, le devoir prévu par l'article 2 et le droit proclamé à l'article 1<sup>er</sup> sont les deux faces d'une même médaille : l'un est la contrepartie de l'autre.

Si le mot « devoir » ne figure pas dans la Déclaration, il est évoqué par antiphrase dans son article 5 relatif à la liberté et au principe de légalité : « *Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas* ». Donc la loi peut « ordonner de faire ». C'est bien ce que prévoit l'article 2 de la Charte, dans un domaine, celui de l'environnement, qui suppose une corrélation étroite entre les actions des uns et l'exercice de leurs droits par les autres. L'idée remonte d'ailleurs à la proposition de loi constitutionnelle sur les libertés adoptée le 15 septembre 1977 par la Commission présidée par Edgar Faure : « *Tout homme a droit à un environnement équilibré et sain et a le devoir de le défendre* ».

## **2. Un objectif assigné au législateur**

Le devoir énoncé par l'article 2 a la portée d'un objectif de valeur constitutionnelle : il doit être mis en œuvre par la loi, ce pour au moins deux raisons. C'est d'abord, comme on l'a dit, le pendant d'un autre objectif : le droit à un environnement de qualité. Ensuite, la lecture combinée de cet article avec l'article 5 précité de la Déclaration conduit naturellement à confier au législateur le soin d'« ordonner », en conciliant ce devoir avec les autres exigences constitutionnelles.

La responsabilité ainsi confiée au législateur d'imposer des sujétions aux individus a paru excessive au professeur Guy Carcassonne lors de son audition par votre Commission : l'article permettrait de prévoir un service environnemental obligatoire, ou des journées de « corvée », alors que les seules dispositions de cette nature concernent actuellement la défense nationale. Cette crainte n'est pas sans rappeler la question malicieuse des professeurs Jean Rivero et Georges Vedel, qui se demandaient en 1947 si conférer valeur juridique à la phrase du Préambule de 1946 : « *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* » ne conduisait pas directement à l'instauration d'un service du travail obligatoire...<sup>(1)</sup>. Le risque ne paraît pas avoir plus de consistance dans un cas que dans l'autre, car la conciliation du devoir de l'article 2 avec l'égalité et les libertés constitutionnellement garanties ne permettrait pas d'imposer de sujétions exorbitantes aux citoyens ni aux entreprises.

## **3. L'environnement est l'affaire de tous les sujets de droit**

- À la différence du droit à l'environnement, qui bénéficie aux personnes physiques, le devoir de protection instauré au présent article pèserait sur « *toute personne* », physique ou morale. Du point de vue de la morale sociale, il est déjà important que la responsabilité individuelle de chacun d'entre nous à l'égard de l'environnement soit rappelée solennellement. Ce sera sans doute l'un des premiers

---

(1) « Les principes économiques et sociaux de la Constitution : le Préambule », *Droit social*, 1947, p. 13.

objets de l'éducation et de la formation à l'environnement prévus à l'article 8 ci-après. Mais la pratique du droit de l'environnement montre que ce rappel nécessaire serait vain sans implication des personnes morales, publiques ou privées.

La lutte contre les pollutions et, plus généralement, les atteintes à l'environnement supposent une adaptation des processus de production et de transport, dont les chefs d'entreprise auditionnés ont apporté des témoignages. C'est à la fois une question d'égalité et d'efficacité.

- L'égalité suppose bien entendu la prise en compte des responsabilités et des capacités de chacun. C'est ce qu'expriment les mots « *devoir de prendre part* » : si chacun doit participer, c'est à la mesure de ses capacités et de son influence sur l'environnement.

Pour leur part, les autorités publiques doivent prendre leurs responsabilités. Aux obligations existantes en matière de police, il leur incombe le cas échéant d'ajouter les mesures d'incitation – fiscales ou autres – de nature à préserver et améliorer l'environnement.

#### **4. Un devoir d'action dynamique : préservation et amélioration**

L'état de dégradation de certains milieux naturels et le niveau de pollution de beaucoup de nos villes montrent qu'une politique de l'environnement ne peut se fixer seulement pour objectif sa préservation. Une dynamique d'amélioration est nécessaire, qu'il s'agisse d'épuration de l'eau, de retraitement des déchets ou de réduction des effluents de toute nature dans les milieux naturels.

C'est ainsi que les États signataires de la convention d'Aarhus de 1998, dont la France, ont approuvé « *la nécessité de protéger, de préserver et d'améliorer l'état de l'environnement* ».

#### **5. Un risque contentieux illusoire**

Les incertitudes initiales sur le contenu et la portée (principe ou objectif ?) du nouveau devoir ont pu nourrir des inquiétudes, en particulier sur le risque de multiplication des contentieux fondés sur l'article 2. Ces craintes ne résistent pas à l'analyse.

- L'article 2, outre sa vertu pédagogique, fixe un objectif au législateur et au pouvoir réglementaire. Cet objectif est de portée non négligeable, puisqu'il appellera à **une politique active de l'environnement** en vue de le rendre effectif.

Le législateur devra le prendre en compte dans la conciliation qu'il lui appartient d'opérer entre les normes de valeur constitutionnelle. C'est ainsi qu'en matière de fiscalité, l'impératif d'amélioration de l'environnement devra être concilié avec les exigences propres au principe d'égalité devant les charges publiques, sous le contrôle du Conseil constitutionnel. Il lui faudra donc en particulier prendre en compte les facultés contributives respectives des entreprises et des particuliers concernés. Comme l'a signalé le professeur Michel Prieur durant son

audition, cet article pourrait encourager également le législateur à une remise en ordre du droit pénal de l'environnement, qu'il a qualifié d'« *orphelin et désordonné* ».

- En revanche, l'article 2 n'est pas directement invocable devant les juges ordinaires. Ce sont les lois et les règlements le mettant en œuvre qui pourraient, comme aujourd'hui, donner prise à des actions contentieuses.

**Or, le code de l'environnement est déjà considérable, et pourtant son développement depuis trente ans n'a pas conduit à la paralysie des tribunaux.** Il convient de souligner qu'il comporte déjà l'édiction d'un devoir : le deuxième alinéa de son article L. 110-2 dispose : « *Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement.* » Quoique d'inspiration seulement défensive – l'amélioration n'y figure pas –, cet article n'a, à notre connaissance, pas eu d'application contentieuse.

Dans un autre champ juridique, signalé par Mme Catherine Champrenault, l'article L. 230-3 du code du travail, relatif au devoir du salarié de prendre soin de sa sécurité et de sa santé, n'a donné lieu à aucun contentieux spécifique. On observera que sa rédaction est très circonstanciée, et que, conformément à l'article L. 230-4 du même code, il est sans incidence sur la responsabilité de l'employeur ou du chef d'établissement. En pratique, seuls ces derniers voient leur responsabilité engagée.

Article L. 230-3 du code du travail : « *Conformément aux instructions qui lui sont données par l'employeur ou le chef d'établissement, dans les conditions prévues, pour les entreprises assujetties à l'article L. 122-33 du présent code, au règlement intérieur, il incombe à chaque travailleur de prendre soin, en fonction de sa formation et selon ses possibilités, de sa sécurité et de sa santé ainsi que de celles des autres personnes concernées du fait de ses actes ou de ses omissions au travail.* »

Article L. 230-4 du code du travail : « *Les dispositions de l'article L. 230-3 n'affectent pas le principe de la responsabilité des employeurs ou chefs d'établissement.* »

*A fortiori*, comparé au premier de ces articles, l'article 2 serait, à l'évidence dépourvu du degré de précision nécessaire pour fonder un régime de responsabilité pénale ou civile.

Pour un risque contentieux inconsistant, l'article 2 apporterait donc un net progrès dans l'arsenal juridique de la politique d'environnement en France. Absente du droit communautaire et européen des droits de l'homme, la notion de devoir de protection en matière d'environnement n'est mise en œuvre que par deux constitutions européennes récentes : celles du Portugal (article 66-1) et de l'Espagne (article 45-1).

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Christophe Caresche** tendant à préciser que toute personne a le devoir de prendre part à « la sauvegarde et à la protection » de l'environnement, le rapporteur ayant jugé ces termes redondants et d'inspiration défensive.

Article 3 de la Charte

**Devoir de prévention**

L'article 3 de la Charte est à la fois central du point de vue de la politique de l'environnement, et « *presque unique au monde* », puisque seule la Constitution suisse comporte un principe équivalent, dans son article 74-2 <sup>(1)</sup>.

Il précise un aspect du devoir proclamé à l'article 2, sur un point essentiel : pour être efficace, la protection de l'environnement passe d'abord par la prévention. C'est pourquoi le devoir de prévention est défini de façon générale :

« *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.* »

Sa portée est celle d'une exigence de droit commun, à la différence du principe de précaution, qui ne peut entrer en application que dans les cas exceptionnels définis à l'article 5.

**1. Un objectif de portée générale**

- Comme l'article 2 et pour les mêmes raisons, cet article pose une exigence qui pèse sur tous les sujets de droit : « *toute personne* », qu'elle soit physique ou morale, publique ou privée. Ce devoir est donc la contrepartie d'un droit, non un aspect de la politique d'environnement, à la différence de l'objectif de prévention figurant au paragraphe 2 de l'article 174 du traité instituant la Communauté européenne. Si ce texte mentionne les principes « *d'action préventive* » et « *de la correction, par priorité à la source, des atteintes de l'environnement* », c'est en tant qu'objectifs de la politique de la Communauté : ils ne s'imposent qu'aux institutions communautaires dans l'exercice de leurs compétences.

- De plus, le terme de « *prévention* » est pris dans un sens large, comme le montre la comparaison avec la version législative du même devoir, telle qu'elle figure au 3° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement : « *Le 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.* »

Une telle définition comporte trois éléments de précision : la distinction entre l'action préventive et la correction, l'optimisation des techniques, la prise en compte de l'acceptabilité économique. Il est à noter que rares ont été les personnalités auditionnées qui ont marqué leur préférence pour une définition de ce type, dont s'inspiraient pourtant les deux variantes de la « *commission Coppins* ».

Cela tend à prouver que la nature constitutionnelle du texte a bien été prise en considération : le rôle de la Charte est de garantir le devoir général de prévention. En revanche, comme le prévoit expressément l'article, il incombe à la loi d'en

---

(1) M. Nicolas Hutten, « Les nouveaux fondements constitutionnels du droit de l'environnement », *mémoire de DEA Paris I - Paris II*, 3 septembre 2003.

définir les modalités de mise en œuvre, dont le contenu peut évoluer avec le temps. La prise en compte de l'état des techniques et des coûts économiques sera ainsi ajustée par la loi, en fonction notamment de la nature des dommages à l'environnement. Le juge constitutionnel s'assurera que les modalités ainsi définies ne privent pas de garanties légales le devoir général de prévention.

Le rapprochement des deux textes montre que le devoir de prévention défini à l'article 3 comporte deux versants : à la fois l'« action préventive » et la « correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement ». Si besoin est, il se combine avec le devoir de réparation, lorsque la correction ne peut être effectuée à la source. En tout état de cause, la consécration constitutionnelle du devoir ouvre clairement à la loi la faculté de prévoir des sanctions si nécessaire.

- Comme le code de l'environnement, la Charte formule en termes larges l'objet de la prévention : toute atteinte que chacun est susceptible de porter à l'environnement. Il va bien au-delà des dommages graves que sont, par exemple, les grandes pollutions accidentelles ou même les pollutions industrielles.

Le devoir de prévention s'applique même lorsque le dommage n'est pas certain. C'est ce qu'exprime le mot « *susceptible* ». S'agissant des **atteintes incertaines à l'environnement**, des questions de frontières peuvent se poser en pratique avec le principe de précaution pour des processus complexes. Sur le plan des concepts, toutefois, la distinction est claire. Le principe de précaution s'applique en cas d'incertitude scientifique quant à l'existence même d'un risque de dommage. En revanche, la prévention porte sur « *des situations de risques dont l'existence est scientifiquement établie et pour lesquels la probabilité du risque peut être objectivement évaluée par l'analyse statistique (inondations) ou par le raisonnement logique (calcul de probabilités)* », selon les termes du Conseil économique et social <sup>(1)</sup>.

## 2. Une étendue réaliste

- Le devoir de prévention est donc défini de façon large quant à son objet, à ses destinataires et à ses modalités possibles. En corollaire, de devoir général de prévention est défini avec réalisme quant à sa finalité : « *prévenir ou, à défaut, limiter* » les atteintes portées à l'environnement.

Dès lors que toutes les atteintes sont couvertes par le devoir de prévention, celui-ci ne peut viser la prévention intégrale. Toute activité économique peut en effet être considérée comme génératrice, directement ou indirectement, d'atteintes pour l'environnement. Le devoir de prévention se traduit dès lors, dans la vie économique, par des arbitrages en faveur de modes de production et de consommation limitant les rejets ainsi que les prélèvements sur les ressources naturelles. C'est aussi un devoir de recyclage et de lutte contre les gaspillages.

Il convient donc d'admettre, dans les hypothèses où toute atteinte ne peut être évitée, que le devoir de prévention est satisfait par une limitation de l'atteinte, dans les conditions prévues par la loi et sous le contrôle du juge.

---

(1) Avis adopté le 12 mars 2003 sur le rapport de M. Claude Martinand, p. 19.

Cette prise en compte du principe de réalité a l'avantage d'être clairement exprimée. Il n'en résulte aucune régression par rapport au droit positif actuel, pour deux raisons. L'article L. 110-1 précité, en prévoyant un « *principe d'action préventive* », n'implique pas de prévention intégrale. En second lieu, le législateur aura la faculté d'apprécier les hypothèses dans lesquelles une règle de prévention absolue pourra être posée légalement.

- M. Olivier Godard, durant son audition, avait proposé de prévoir que la charge de la prévention serait supportée en fonction des capacités de chaque personne, ouvrant ainsi la possibilité d'une prise en charge partielle par la collectivité ou éventuellement de procédures de mutualisation des coûts.

Cette prise en compte des capacités de chacun est, en effet, indispensable, mais elle résulte nécessairement de la combinaison avec le principe d'égalité devant les charges publiques, issu de l'article 13 de la Déclaration de 1789.

Ainsi, dans chacun de ses aspects, le devoir ainsi proclamé fera appel à l'initiative et à l'appréciation du législateur, dans le respect de l'ensemble des exigences constitutionnelles.

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Christophe Caresche** tendant à mentionner explicitement le principe de prévention, **le rapporteur** ayant souligné que le devoir de prévention constituait un objectif destiné à être mis en œuvre par la loi. Pour les mêmes raisons, elle a *rejeté* l'amendement n° 8 de M. Yves Cochet supprimant la disposition prévoyant que le devoir de prévention s'appliquait dans les conditions définies par la loi. Elle a également *rejeté* l'amendement n° 7 du même auteur, précisant que le devoir de prévention consistait à prendre part à la préservation et à l'amélioration de la qualité de l'environnement.

#### Article 4 de la Charte

### **Devoir de réparation**

Comme l'article 3 de la Charte, son article 4 précise les devoirs de toute personne en vue de la protection de l'environnement. En cas d'échec de la prévention, il régit la réparation, en énonçant un objectif très général : « *Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions prévues par la loi* ».

#### **1. Les dommages couverts : un domaine plus large que le principe pollueur-payeur**

La question de la réparation est centrale dans la pratique d'un droit qui fut, au départ, d'abord une arme de lutte contre les pollutions. Elle s'est traduite dans un « *principe aux allures de slogan publicitaire* »<sup>(1)</sup>, inventé en France dans la loi sur l'eau du 16 décembre 1964 et reconnu de longue date sur le plan international. Le principe 16 de la Déclaration de Rio de juin 1992 énonce « *le principe selon lequel c'est le pollueur qui doit (...) assumer le coût de la pollution* ». L'article 174 du

---

(1) Selon le professeur Michel Prieur, qui s'en déclare satisfait.

traité instituant la Communauté européenne indique, dans son paragraphe 2, que la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement est fondée notamment sur le principe du « pollueur-payeur », qui figure également au sixième considérant de la « convention de Lugano » sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement.

Ce principe est également reconnu par le droit national. Il figure au II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, issu des dispositions de la « loi Barnier » du 2 février 1995, sous la définition suivante : « *Le principe pollueur-payeur, selon lequel **les frais** résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être **supportés par le pollueur*** ».

Ainsi défini, le principe pollueur-payeur est un principe de bon sens, de justice et d'efficacité. Toutefois, s'il est utile, il présente de sérieuses lacunes dans la perspective d'une consécration constitutionnelle.

- En premier lieu, il répond à une approche étroite du problème de la réparation des atteintes à l'environnement. Il « *s'analyse alors comme une internalisation partielle qui permet d'imposer des taxes ou redevances de dépollution aux pollueurs sans faire supporter la dépollution par l'ensemble de la collectivité* »<sup>(1)</sup>. Toutefois, comme le souligne le Conseil économique et social<sup>(2)</sup>, il « *n'exclut pas que le pollué soit aussi payeur, comme contribuable ou comme pénalisé par la pollution (...). Le principe pollueur-payeur est donc simplement un principe d'imputation financière, ce qui est déjà bien, mais pas un véritable principe d'efficacité économique.* »

- De ce fait, et c'est sa deuxième limite, il est inadapté pour rendre compte de la diversité des actions de la politique de l'environnement. Comme le signale le professeur Michel Prieur, dans le système actuellement en œuvre, « *la subvention de l'État aux pollueurs pour les aider à financer les investissements anti-pollution est contraire au principe pollueur-payeur* ».

- En troisième lieu, le principe pollueur-payeur est réducteur en ce que, actuellement, il n'est pas conçu comme couvrant tout dommage, à la fois aux personnes, aux biens et à la nature elle-même. Il ouvre la voie, soit à des dispositifs de taxation des activités polluantes, soit à une indemnisation par voie contentieuse, lorsque des requérants sont susceptibles de justifier d'un préjudice, notamment en tant que propriétaires d'un bien pollué. Mais le **dommage écologique pur** n'est pas couvert. Au cours de son audition, M. Alain Bougrain-Dubourg, président de la Ligue pour la protection des oiseaux, a témoigné de la gravité du problème : le principe pollueur-payeur ne couvrant pas le préjudice non commercial, il ne donne lieu à aucune participation au traitement des oiseaux « mazoutés » lors des marées noires, alors que 10 % des effectifs des espèces d'oiseaux connues ont disparu au cours des quinze dernières années.

- Un dernier inconvénient a été fortement souligné au cours de la consultation nationale et des assises territoriales qui ont accompagné les travaux de

---

(1) Michel Prieur, *manuel de droit de l'environnement*, 5<sup>ème</sup> éd., 2004, p. 146.

(2) Claude Martinand, *Environnement et développement durable, l'indispensable mobilisation des acteurs économiques et sociaux, avis adopté par le Conseil économique et social le 12 mars 2003.*

la « commission Coppens ». Ce principe risque de « *se traduire par un simple “droit à polluer” qui exonérerait le pollueur de toute responsabilité* », pour reprendre les termes de la mise en garde du Conseil économique et social (1). Or, l'esprit même de la Charte est de favoriser la responsabilité, aux deux acceptions de terme : éveiller le sentiment de responsabilité de chacun et mettre en place un régime juridique de responsabilité conforme aux règles et aux garanties de droit commun.

Toutes ces raisons expliquent que la première variante de la proposition de charte préparée par la « commission Coppens » ait renoncé à renvoyer au principe pollueur-payeur. Elle préférerait prévoir, dans les conditions prévues par la loi, « de faire contribuer chacun aux coûts de la prévention et de la réparation des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité ou de son comportement ». La deuxième variante, qui revenait à des rédactions plus proches du code de l'environnement, se bornait à ajouter la mention du principe pollueur-payeur.

Le projet retient, à juste raison, la conception large du principe de réparation, qui inclut le principe pollueur-payeur, mais le dépasse, en permettant notamment la réparation des dommages écologiques purs. Cette conception large suppose que le principe de réparation s'applique à « *toute personne* », comme les devoirs posés aux articles 2 et 3. Puisque « *l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains* », comme le proclame le troisième considérant, un dommage à l'environnement est désormais le fait générateur d'un devoir de réparation qui s'impose à tous.

## **2. L'étendue et les modalités de la réparation : un large pouvoir d'appréciation du législateur**

Dès lors que l'article 4 pose une exigence générale de réparation, prenant en compte l'ensemble des dommages directs et indirects à l'environnement, il ne pouvait pas imposer une réparation intégrale. Toute activité économique, dans des sociétés complexes, comporte des effets sur l'environnement. Extraction de matières premières, transport de celles-ci vers les sites de transformation, processus de production, acheminement des produits vers le consommateur, rejet d'emballages et de déchets : à chaque stade, des impacts plus ou moins directs et plus ou moins grands sur l'environnement peuvent être identifiés, en suivant la chaîne des causes. Un système de réparation généralisée serait totalement irréaliste.

La vocation de la norme constitutionnelle est de fixer l'orientation générale : la contribution de toute personne aux dommages qu'elle cause à l'environnement. À charge pour le législateur d'en définir les conditions.

La première de ces conditions porte sur l'étendue de la réparation. « *Toute personne doit contribuer à la réparation* » : en fonction de la gravité du dommage, de son caractère direct, éventuellement de son caractère volontaire, une réparation partielle ou totale pourra être prévue. La réparation ne se pose pas dans les mêmes termes selon qu'il s'agit d'une marée noire accidentelle dans les eaux territoriales, d'un « dégazage » délibéré effectué en pleine mer par un navire battant pavillon de

---

(1) Avis du 12 mars 2003 précité, page 20.

complaisance, du fonctionnement d'une carrière à ciel ouvert ou encore des rejets d'une usine de pâte à papier. C'est à la loi qu'il appartient – comme aujourd'hui – d'apprécier le barème de la taxation ou la portée de la remise en état.

En effet, la deuxième condition de la réparation concerne ses modalités de mise en œuvre. C'est au législateur de recourir aux outils les plus adaptés : taxation (par des taxes spécifiques ou la taxe générale sur les activités polluantes) <sup>(1)</sup>, remise en état du site, fixation de normes anti-pollution.

La rédaction souple retenue laissera au législateur la faculté de transposer en droit français la directive sur la responsabilité environnementale qui prévoit, selon la nature des activités en cause, un double régime de responsabilité, pour faute et sans faute.

Quant à la question de savoir si le principe général de réparation autoriserait le législateur à exclure dans certains cas la réparation, elle renvoie au droit constitutionnel de la responsabilité.

### **3. Pas de régime spécifique de responsabilité**

L'insertion de la Charte dans le « bloc de constitutionnalité » se traduit par l'application du droit constitutionnel de la responsabilité à la réparation du dommage environnemental. La Charte n'établit aucun régime spécifique de responsabilité dans le domaine de l'environnement.

S'agissant de son article 4, qui doit être mis en œuvre par la loi, il doit être combiné avec l'article 4 de la Déclaration de 1789 <sup>(2)</sup>, fondement des règles constitutionnellement applicables en matière de responsabilité. Le Conseil constitutionnel en a fait application dans sa décision n° 82-144 DC du 22 octobre 1982 sur la loi relative au développement des institutions représentatives du personnel. Cette décision, rendue à propos de la responsabilité pour fait de grève, comporte les trois considérants de principe ci-après :

*« 3. Considérant que, nul n'ayant le droit de nuire à autrui, en principe tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer ;*

*4. Considérant que, sans doute, en certaines matières, le législateur a institué des régimes de réparation dérogeant partiellement à ce principe, notamment en adjoignant ou en substituant à la responsabilité de l'auteur du dommage la responsabilité ou la garantie d'une autre personne physique ou morale ;*

*5. Considérant cependant que le droit français ne comporte, en aucune matière, de régime soustrayant à toute réparation les dommages résultant de fautes*

---

(1) *Sur la question de la fiscalité écologique, peuvent être consultés les rapports d'information de Mme Nicole Bricq, « Pour un développement durable : une fiscalité au service de l'environnement », doc. AN n°1000, 23 juin 1998 et de M. Yves Tavernier, « La fiscalité au secours de l'eau », doc. AN n°1807, 22 septembre 1999.*

(2) *« La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi. »*

*civiles imputables à des personnes physiques ou morales de droit privé, quelle que soit la gravité de ces fautes ».*

Les dispositions du présent article doivent également être combinées avec le principe d'égalité, qui implique que « *nul ne saurait, par une disposition générale de la loi, être exonéré de toute responsabilité personnelle quelle que soit la nature ou la gravité de l'acte qui lui est imputé* », ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel en 1989<sup>(1)</sup>.

L'article 4 de la Charte sera donc à la fois fortement incitatif pour le législateur, grâce à l'exigence générale de réparation de tout dommage à l'environnement, tout en lui reconnaissant un large pouvoir d'appréciation et en confortant les règles constitutionnelles de responsabilité.

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Christophe Caresche**, ainsi que l'amendement n° 9 de M. Yves Cochet, tendant à préciser que c'est en application du principe du pollueur-payeur que toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement. Elle a également *rejeté* l'amendement n° 10 de M. Yves Cochet supprimant la disposition prévoyant que le devoir de réparation s'applique dans les conditions définies par la loi, le rapporteur ayant jugé qu'une intervention législative était nécessaire pour concilier les principes d'égalité et pollueur-payeur.

#### Article 5 de la Charte

#### **Principe de précaution**

Avec le progrès, comme l'a écrit Paul Valéry, apparaît « *l'avènement de l'incertain* ». Pour y répondre, la Charte définit un régime de droit commun et un régime d'exception. Or comme un arbre qui cacherait la forêt, le régime d'exception concentre le débat public, car il est le révélateur d'inquiétudes du corps social.

Les quatre premiers articles de la Charte ont défini le régime de droit commun des droits et devoirs en matière d'environnement. La prévention en fait partie. En ouverture des dispositions relatives aux politiques publiques, l'article 5 établit en revanche un régime propre à des situations exceptionnelles : celui de la précaution. Destiné à répondre, éventuellement dans l'urgence, à des risques encore non définis, le principe de précaution pourra être, le cas échéant, directement applicable sans nécessiter l'intervention d'une loi.

« *Le souci de sécurité juridique crée (...) une véritable demande sociale en faveur d'une délimitation de la portée normative du principe de précaution.* » Le présent article a pour objet de répondre à cette demande de sécurité juridique, constatée par les professeurs Philippe Kourilsky et Geneviève Viney dans leur rapport sur le principe de précaution<sup>(2)</sup>. Il constitue l'une des composantes innovantes de la Charte du point de vue constitutionnel : même si ce principe est internationalement reconnu dans de nombreux textes, il ne figure encore dans

---

(1) *Considérant 9 de sa décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989 sur la loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.*

(2) *Rapport remis au Premier ministre le 15 octobre 1999, p. 65.*

aucune constitution étrangère, exception faite de celle de l'Équateur<sup>(1)</sup>. Il est vrai que l'Italie devrait prochainement lui accorder droit de cité constitutionnelle : le projet de révision de l'article 9 de la constitution italienne actuellement en cours en fait l'un de ses principes de base, avec la réversibilité et la responsabilité vis-à-vis des générations futures.

L'article 5 est ainsi rédigé : « *Lorsque la réalisation 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 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.* »

L'article 5 de la Charte de l'environnement **régit l'application du principe** de précaution dans le domaine de l'environnement. Il n'a pas à **définir le principe**, pour au moins deux raisons. La première est que, quoique né dans le droit de l'environnement, le principe de précaution s'applique dans d'autres domaines, dont le droit de la santé et la sécurité alimentaire<sup>(2)</sup> ; il pourrait demain être invoqué dans d'autres domaines touchant à la sécurité au sens large. La deuxième raison est que, s'il est possible d'en définir les conséquences pour les procédures de décision publique, la définition de son contenu est un exercice difficile, dont témoigne le volume de la littérature sur le sujet, au carrefour de la science et du droit. C'est un exercice imprudent, car les conceptions sont susceptibles d'évoluer et de rendre caduc le texte que l'on tenterait de fixer en 2004. En tout état de cause, l'exercice est superflu. La Déclaration de 1789 n'éprouve pas le besoin de définir la propriété pour en garantir la protection.

Le principe de précaution est de nature procédurale. Il suffit à la Constitution d'en énoncer les conditions d'emploi, ce qu'il a fait, comme on va le voir, avec toute la précision nécessaire, laissant aux philosophes la tâche ardue d'analyser la notion. Les rédacteurs de l'article 174-2 du traité instituant la Communauté européenne ont fait le même constat : ils ont seulement cité le principe de précaution parmi les principes fondant la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement.

## A. UN PRINCIPE D'ACTION

La définition retenue dans l'article 5 est inspirée de la préoccupation d'équilibre qui s'exprime dans les considérants. Elle reste à égale distance de l'abstention et du mirage du « risque zéro ».

Comme le résume le Conseil économique et social : « *Le principe de précaution est donc un principe d'action, dans le cas de risques graves,*

---

(1) En son article 91. Cf. Nicolas Hutten, « Les nouveaux fondements constitutionnels du droit de l'environnement », *mémoire de DEA de droit de l'environnement*, 2003, Paris I-Paris II, p. 66.

(2) Voir le « rapport Kourilsky-Viney » de 1999 précité, p. 65, ou le paragraphe B de la résolution du Conseil européen de Nice sur le recours au principe de précaution (7-10 décembre 2000) : « ... ce principe est également applicable à la santé humaine, ainsi que dans les domaines zoo et phytosanitaires ».

*irréversibles et coûteux pour la société. On vit dans l'incertitude, et il faut bien décider. (...) Il s'agit de sortir de l'incertitude par une décision.* <sup>(1)</sup>»

## 1. Une émergence progressive

Le principe de précaution a derrière lui une longue histoire, qui contribue sans doute aux ambiguïtés et aux malentendus qui l'affectent.

C'est d'Allemagne, à la fin des années 1960, que nous vient la notion, d'où des problèmes de traduction qui obscurcissent le débat. Le terme allemand de « *Vorsorge* » renvoie aux idées de prévoyance, de dispositions à prendre, voire de dépistage dans le domaine médical. « *Vorsorglich* », pris comme adjectif, se traduirait plutôt par « prévoyant ».

Quant à la traduction française de « *Vorsorgeprinzip* » en « principe de précaution », elle a été adoptée en 1990 en même temps que l'équivalent anglais « *precautionary principle* » <sup>(2)</sup>, ce qui en renforce le flou sémantique, dans la mesure où « *caution* », et donc « *precaution* » sont des faux amis. La « *precaution* » de la langue anglaise serait plutôt une « pré-précaution », comme l'a noté avec humour le professeur Jacques-Henri Robert au cours de son audition.

Le « *Vorsorgeprinzip* » a d'abord été utilisé en Allemagne pour orienter la politique publique dans le domaine de la pollution de l'air : sans attendre l'obtention de certitudes scientifiques, des éléments convergents pourraient suffire à l'adoption de mesures de précaution. En 1987, la déclaration ministérielle de la Deuxième conférence internationale sur la protection de la Mer du Nord a été la première référence au principe sur le plan international, et en 1990, la déclaration ministérielle de la Troisième conférence en proposait la première définition internationalement acceptée : les gouvernements signataires doivent « *appliquer le principe de précaution, c'est-à-dire prendre des mesures pour éviter les impacts potentiellement dommageables des substances [toxiques], même lorsqu'il n'existe pas de preuve scientifique de l'existence d'un lien de causalité entre les émissions et leurs effets* ».

La consécration du principe a été assurée par la déclaration de Rio de juin 1992, dont le principe 15, très évocateur, énonce : « *En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement* ».

Aussitôt après, le principe était mentionné par le traité de Maastricht (actuellement à l'article 174-2 du traité instituant la Communauté européenne).

En résumé : « *La naissance juridique et l'esprit du principe de précaution montrent qu'il ne doit pas être compris, de manière négative, comme l'instrument d'une revendication irrationnelle du risque zéro, mais indiscutablement, de manière positive, comme un souci rationnel de sécurité écologique et sanitaire.* <sup>(3)</sup> »

---

(1) Avis adopté le 12 mars 2003 sur le rapport de M. Claude Martinand, p. 18.

(2) Dans la déclaration ministérielle de la Troisième conférence internationale sur la protection de la Mer du Nord de 1990.

(3) Mathilde Boutonnet et Anne Guégan, « Historique du principe de précaution », annexe 1 du rapport de Philippe Kourilsky et Geneviève Viney sur « le principe de précaution ».

## 2. À législation imparfaite, jurisprudence tâtonnante

• La « loi Barnier » n° 95-101 du 2 février 1995 procédait à une avancée significative en proposant, en matière d'environnement, une définition qui figure actuellement au 1° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement<sup>(1)</sup>. La loi prévoit que les actions de la politique de l'environnement s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, de quatre principes, et en premier lieu 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.* ».

Cette définition est imparfaite, notamment du fait de sa tournure négative et parce qu'elle n'indique pas clairement à qui s'impose le principe : personnes publiques ou acteurs privés ? Elle présente également le grave défaut d'entretenir la confusion chronique entre précaution et prévention, en prévoyant que les mesures de précaution visent « à prévenir un risque ». Il n'est guère surprenant, dans ces conditions, que le principe ait été invoqué en justice hors de propos, donnant lieu à des décisions peu probantes.

Le statut jurisprudentiel du principe est encore compliqué par le fait que **l'article L. 110-1 ne le rend applicable que « dans le cadre des lois qui en définissent la portée »**. Les autorités et les juges ont donc été conduits à le combiner avec des régimes juridiques divers, faisant de la précaution un aspect accessoire du débat juridique, mais sans application autonome.

On comprend aisément, dans ces conditions, que le juge se soit jusqu'ici abstenu de s'engager, par des décisions faisant jurisprudence, dans une discussion précise sur les termes de l'article L. 110-1. Les imprécisions de l'article L. 110-1 n'ont pu qu'y contribuer.

Les jugements des juridictions judiciaires relevant de la précaution au sens de la Charte et non de la prévention sont extrêmement peu nombreux. Quant à la jurisprudence administrative, dont le commissaire du Gouvernement Jacques-Henri Stahl considérait en janvier 2000 qu'elle tâtonnait encore, on y relève en particulier la grande modération du juge administratif. Il s'en tient à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, hormis dans de rares affaires de santé publique, comme dans celle dite des « perches du Nil », précitée, du 29 décembre 1999. De fait, après avoir adopté une position d'ouverture prudente, marquée notamment par les décisions *Rossi* du 4 janvier 1995 et *Association Greenpeace* du 25 septembre 1998, le Conseil d'État s'est montré nettement réservé depuis l'année 2000.

C'est ainsi que les moyens fondés sur la précaution ne sont pas toujours examinés, faute d'être suffisamment étayés. A propos des dates d'ouverture de la chasse, le Conseil d'État a ainsi répondu dans une décision du 5 novembre 2003 : « *le moyen invoqué par l'Association pour la protection des animaux sauvages et*

---

(1) Elle était précédemment codifiée à l'article L. 200-1 du code rural.

*tiré de la méconnaissance du "principe de précaution" par l'arrêté attaqué n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé »<sup>(1)</sup>.*

Autre signe de cette attitude réservée du juge : même dans des affaires présentant des analogies avec un précédent aussi fâcheux que la « maladie de la vache folle », l'invocation du principe de précaution ne suffit pas à justifier toutes les mesures de prophylaxie. Saisie d'un arrêté préfectoral destiné à lutter contre une maladie bovine, la cour administrative d'appel de Douai a considéré que le préfet du Nord ne pouvait se prévaloir de l'étendue de la maladie à l'échelle nationale, dès lors qu'il n'établissait pas que les seuils de contamination exigés par le code rural dans le département étaient atteints<sup>(2)</sup>.

Au terme de moins d'une décennie de jurisprudence administrative depuis l'arrêt *Rossi* de 1995, il est remarquable de constater à quel point le contentieux se tient désormais éloigné des débats de principe sur la précaution, pour se limiter à des questions fort classiques de respect, par des actes individuels, de procédures réglementaires. Il en est ainsi, même pour des affaires défrayant la chronique, comme les vicissitudes de l'insecticide *GaUCHO*, soupçonné de décimer les abeilles. Dans son arrêt du 31 mars 2004 *Union nationale de l'apiculture française*, le Conseil d'État a, pour la deuxième fois, après l'arrêt rendu le 9 octobre 2002 sur saisine du même requérant, annulé le refus par le ministre d'abroger l'autorisation de mise sur le marché de cet insecticide destiné aux semences de maïs. Or cette annulation se fonde sur de simples motifs tenant du non-respect des procédures administratives d'évaluation. Le considérant final est illustratif : le Conseil d'État considère « *qu'il résulte de tout ce qui précède que l'appréciation à laquelle se sont livrés le comité d'étude de la toxicité et le comité d'homologation et sur la base de laquelle le ministre a pris sa décision sont fondées sur une méthode d'évaluation du risque qui n'est pas conforme à celle qu'exige l'arrêté ministériel précité du 6 septembre 1994 ; que par ailleurs le ministre ne fait pas état de ce que l'autorisation qu'il a refusé de retirer aurait été elle-même fondée sur la méthode légalement exigée ; que par suite la décision attaquée est entachée d'erreur de droit et doit être annulée* ».

• Rien d'étonnant, dès lors, à ce que, en l'absence d'assise constitutionnelle et de références jurisprudentielles solides, le Conseil constitutionnel ait, jusqu'ici, dénié au principe de précaution valeur d'exigence constitutionnelle, en particulier dans sa décision n° 2001-446 DC du 27 juin 2001 portant sur la loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception (première décision). Les requérants alléguaient que la modification du délai pendant lequel peut être pratiquée une interruption volontaire de grossesse, en ignorant les obligations de prudence qui s'imposent au législateur en l'absence de consensus médical sur ces questions, méconnaissait le principe de précaution, constituant selon eux un objectif de valeur constitutionnelle résultant de la liberté individuelle proclamée à l'article 4 de la Déclaration de 1789. Le Conseil a écarté cette argumentation, en constatant simplement que le principe invoqué « n'a pas, pour l'instant, d'assise constitutionnelle »<sup>(3)</sup> : « *Considérant que, contrairement à ce*

---

(1) Conseil d'État, 5 novembre 2003, *Association convention vie et nature pour une écologie radicale, association pour la protection des animaux sauvages*.

(2) Cour administrative de Douai, 23 octobre 2003, *M. Patrick X*.

(3) *Commentaire de la décision au n° 11 des Cahiers du Conseil constitutionnel*.

qu'affirment les requérants, le principe de précaution ne constitue pas un objectif de valeur constitutionnelle » (considérant 4).

### 3. Confusions et mauvaises interprétations

- Le principe de précaution est victime de son succès comme thème du débat public. Ce succès est sans nul doute le signe qu'il répond à des attentes profondes. M. Robert Castel relève, au-delà d'une difficulté croissante à être assuré contre les principaux risques sociaux « classiques » (accident, maladie, chômage), l'apparition d'« *une nouvelle génération de risques, ou du moins de menaces perçues comme tels : risques industriels, technologiques, sanitaires, naturels, écologiques, etc.* ». Puis il note que « *son émergence correspond pour l'essentiel aux conséquences incontrôlées du développement des sciences et des technologies qui se retournent contre la nature et l'environnement qu'elles prétendaient maîtriser au service de l'homme. La prolifération des risques apparaît ici étroitement liée à la promotion de la modernité* ». Elle débouche ainsi sur ce que Ulrich Beck nomme une « *société du risque* », ce qu'il résume d'une formule : « *la terre est devenue un siège éjectable* ».

À la confusion entre risque et danger est associée une « *nouvelle perception de l'acceptabilité des risques* », identifiée par les professeurs Philippe Kourilsky et Geneviève Viney dans leur rapport sur le principe de précaution de 1999 : « *les risques naturels, jugés inévitables, sont acceptés avec un certain fatalisme, de même que les risques que chacun décide de prendre dans l'exercice de ce qu'il estime être son libre arbitre (le fumeur face au risque de cancer du poumon). Il en va autrement des risques subis du fait d'une activité humaine, (...) de laquelle il est possible de demander condamnation et d'obtenir réparation par la justice*<sup>(1)</sup>. Une très forte demande sociale peut alors s'exprimer en faveur de dispositifs de précaution éventuellement peu efficaces pour un coût prohibitif. Ils citent une telle mesure de précaution qu'ils jugent disproportionnée : le cas du dépistage du HTLV-I dans les dons du sang, au cours de la crise du sang contaminé : « *110 millions de francs pour sauver une demi-vie humaine tous les vingt ans. La même somme d'argent mise sur le dépistage du cancer du sein sauverait 200 vies humaines* ».

- Spontanément, le principe de précaution tend donc à être pris dans un sens large. Il conduit alors à des décisions déraisonnables ou irrationnelles. Les dérives sont aggravées par l'usage de la notion à tout propos et hors de propos. Le principe de précaution est invoqué à propos de défaillances de la prévention : accident du tunnel du Mont-Blanc, catastrophes naturelles, pollutions industrielles.

Ces confusions affaiblissent la prévention. Or, seule la prévention fonde une stratégie globale de traitement des risques. C'est pourquoi M. Dominique Bourg a insisté pour éviter la « contamination » entre le principe de précaution et les autres principes du droit de l'environnement.

Ces dérives sont mises en avant par l'Académie des sciences dans son avis du 23 mars 2003, pour s'opposer à une constitutionnalisation qui a précisément pour fonction d'y mettre fin.

---

(1) « *Le principe de précaution* », rapport au Premier ministre, 1999, pp. 15 et 16.

Au cours du colloque du 13 mars 2003 sur les enjeux scientifiques et juridiques de la Charte de l'environnement, qui précédait de dix jours l'adoption de l'avis de l'Académie des sciences, et de deux mois le dépôt du présent projet, le professeur Maurice Tubiana avait mis en cause à la fois l'« *usage abusif du principe de précaution* » et « *l'introduction de ce principe dans un texte* », pour une raison ne relevant pas du domaine scientifique : « *ceci ouvrirait la porte à des cascades de procès pouvant aboutir à une paralysie de la justice* ». Mais, judicieusement interrogé par le professeur Yves Jégouzo sur le point de savoir si « *c'est le principe même du principe de précaution qui est refusé ou sa conception* », il indiquait : « *(...), nous pensons qu'il est utile de conserver ce que peut avoir de bon le principe de précaution : d'une part la transparence du processus d'expertise et de prise de décision, d'autre part la nécessité d'une expertise approfondie de tout risque même éventuel voir même à peine plausible. Cette analyse doit être aussi quantifiée que possible, pour évaluer les avantages et les inconvénients de toute mesure. La médecine nous a enseigné que le principe de proportionnalité fondé sur une analyse objective des risques et des avantages de chaque mesure est la condition du succès.* »<sup>(1)</sup>

Ce propos peut servir de guide d'interprétation au présent article 5. Il faut se garder de confondre les maux et leurs remèdes. L'abstention du constituant laisserait le champ libre aux interprétations abusives actuelles. Une remise en ordre est nécessaire ; c'est la fonction du droit.

**L'inscription dans la Constitution d'une définition claire est en effet, aujourd'hui, le seul moyen de faire prévaloir la conception rationnelle et efficace de la précaution, afin de donner toute sa place à la prévention.** C'est aussi le moyen de garantir la mise en oeuvre du principe par les autorités publiques françaises dans une définition décidée par le Parlement, et non issue des conventions internationales ou actes communautaires qui, de plus en plus nombreux, traitent du sujet.

## **B. L'ARTICLE 5 : UN RÉGIME STRICTEMENT DÉFINI**

L'article 5 définit avec une grande rigueur tant les conditions de sa mise en oeuvre que les règles procédurales qui devront être respectées. C'est parce que ces conditions et ces règles sont strictes que cet article est le plus long de la Charte.

Néanmoins, sa rédaction très dense ne le rend ni illisible, ni excessivement long. Sa fonction est, au fond, analogue à celle de l'article 16 de la Constitution : définir les strictes conditions dans lesquelles il est possible de recourir à un régime d'exception. Or sa forme n'est pas plus lourde que celle de l'article 16.

### **1. Une mise en oeuvre exceptionnelle, soumise à trois conditions**

Le « déclenchement » des mesures de précaution n'est possible que si trois conditions sont simultanément réunies, ce qui ne peut se produire que dans des cas

---

(1) Actes du colloque du 13 mars 2003, page 18.

((3) Arrêt de l'Assemblée du contentieux du 3 mars 2004, ministre de l'emploi et de la solidarité c/consorts XUEREF, et d'autres décisions.

exceptionnels. Il faut à la fois : un risque de dommage à l'environnement, une incertitude scientifique sur l'existence de ce risque, des effets éventuels à la fois graves et irréversibles.

**a) La nature du risque : un dommage à l'environnement**

« Lorsque la réalisation d'un dommage (...) pourrait affecter (...) l'environnement (...) » : seul le dommage à l'environnement peut être pris en compte. Une atteinte directe et exclusive à la santé humaine n'entre pas dans le champ d'application de l'article 5.

C'est ainsi que, en tout état de cause, la jurisprudence issue de la récente série de décisions rendues par le Conseil d'État<sup>(3)</sup> reconnaissant la responsabilité de l'État du fait de sa carence fautive à prendre des mesures de protection des travailleurs exposés aux poussières d'**amiante**, en dépit de similitudes de formulation, ne serait pas affectée par le présent article.

- Un malentendu doit à cet égard être dissipé, s'agissant du lien entre santé et environnement. L'article 1<sup>er</sup> fait de la santé l'un des critères d'un environnement de qualité : il prévoit que celui-ci doit être équilibré et **favorable** à la santé. Cette mention, fort classique au demeurant, ne permet pas de tenir le raisonnement consistant, dans un premier temps, à adopter une lecture combinée des articles 1<sup>er</sup> et 5 avant, dans un second temps, d'en déduire que tout ce qui affecte l'environnement est relatif à la santé.

Les deux domaines demeurent distincts. La Charte de l'environnement n'est pas une charte de la santé publique. Des dommages portant préjudice à l'équilibre de l'environnement peuvent être neutres pour la santé publique, tout au moins à vue humaine ; la disparition d'espèces animales ou végétales peut illustrer ce cas de figure. Réciproquement, des problématiques de risques pour la santé humaine peuvent être neutres pour l'environnement. Tel est certainement le cas de l'amiante, des vaccinations obligatoires ou des maladies nosocomiales. De même, la controverse sur les effets éventuels des ondes électromagnétiques ne s'étendra probablement pas à l'environnement<sup>(2)</sup>.

Interrogé sur le sujet, le professeur Jacques-Henri Robert, tout en estimant que la tentation serait forte pour les requérants de faire jouer le principe posé par l'article 5, par exemple en matière hospitalière, n'a pas considéré envisageable sa mise en œuvre par le juge dans une affaire d'ordre médical.

- La jurisprudence montre que la distinction entre les domaines de la santé et de l'environnement est parfaitement possible.

La jurisprudence administrative distingue nettement les deux cas d'application de mesures de précaution. C'est ainsi que dans des arrêts célèbres du 29 décembre 1999, le Conseil d'État a soigneusement distingué les deux terrains. À propos de l'insecticide « *Gaicho* », destiné à traiter les semences de tournesol et

---

(2) Sous réserve, naturellement, d'éventuelles suspicions scientifiquement étayées portant sur des risques propres à l'environnement et en particulier à la biodiversité.

soupçonné de détruire les abeilles, le Conseil d'État était saisi de décisions de suspension de mise sur le marché prises par le ministre de l'agriculture, d'abord dans trois départements en 1998, puis pour l'ensemble du territoire au début 1999. Il a jugé que, « *compte tenu des précautions qui s'imposent en matière de protection de l'environnement* », la suspension n'était pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation<sup>(1)</sup>.

Le même jour, dans l'affaire dite des « *perches du Nil* », c'est « *eu égard aux mesures de précaution qui s'imposent en matière de santé publique* » qu'il a admis la suspension de mise sur le marché et la destruction des stocks de ces poissons pêchés dans les eaux contaminées du lac Victoria<sup>(2)</sup>. Il est significatif que dans cette espèce touchant à la santé publique, il ait exercé un contrôle de proportionnalité de la décision administrative (sur la question de l'identification de la traçabilité des lots contaminés) et non pas seulement un contrôle restreint.

Plus récemment, c'est sur le terrain des « *risques graves pour l'environnement* », en particulier du risque de pollution accidentelle, que le tribunal administratif de Strasbourg a annulé pour méconnaissance du principe de précaution des décisions préfectorales autorisant le stockage de farines animales sur le port du Rhin à Strasbourg<sup>(3)</sup>.

Le critère de partage est également pertinent en cas de risque de dommages à la fois pour la santé et l'environnement. Dans l'hypothèse où les organismes génétiquement modifiés menaceraient, non seulement la biodiversité, mais également la santé humaine, ils relèveraient au premier titre, de l'article 5.

Par conséquent, ce n'est que dans la mesure où un dommage propre à l'environnement peut être identifié que l'article 5 est susceptible de recevoir application, indépendamment des risques portant sur d'autres domaines.

### ***b) La constatation d'une incertitude scientifique***

Pour justifier la précaution, la réalisation du dommage doit être incertaine « *en l'état des connaissances scientifiques* ». Cette mention, qui écarte les dommages déjà réalisés, explicite la nature du risque et apporte aux autorités concernées un élément de justification des mesures prises.

Selon les termes du professeur Gilles Martin, « *le principe de précaution est un principe d'action méthodologique dont le déclenchement est soumis au constat de l'existence d'un doute légitime sur l'existence des risques* »<sup>(4)</sup>.

Les situations de risque pour lesquelles l'incertitude scientifique peut être alléguée sont peu nombreuses.

- En effet, le plus souvent, les risques sont **avérés**. Ce qui est incertain, c'est seulement le degré de probabilité ou la date de leur réalisation : les

---

(1) Décisions du 29 décembre 1999, Société Rustica Prograin et Société Bayer.

(2) Décision du 29 décembre 1999, Syndicat national du commerce extérieur des produits congelés et surgelés, aux conclusions contraires du commissaire du Gouvernement F. Lamy.

(3) Tribunal administratif de Strasbourg, 22 février 2002.

(4) Cité en p. 65 du « rapport Kourilsky-Viney » sur le principe de précaution.

catastrophes naturelles relèvent de ce cas de figure, qui s'inscrit dans le cadre de l'exigence de **prévention**. Le code de l'environnement regroupe, au titre VI « *Prévention des risques naturels* » de son livre V, une partie des dispositions applicables, actualisées par la loi n° 2000-699 du 30 juillet 2003 et complétées par divers dispositifs figurant notamment dans les codes des assurances et de l'urbanisme ainsi que dans les lois relatives à la sécurité civile.

De façon caractéristique, l'article L. 526-1 du code de l'environnement se rapporte aux « *plans de **prévention** des risques naturels **prévisibles** tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones* ».

Dans chacun de ces cas, l'existence du risque n'est pas contestée. L'éventualité de sa réalisation peut être évaluée, que ce soit par l'analyse statistique ou par un raisonnement fondé sur le calcul de probabilité.

- Le domaine du principe de précaution est en revanche celui du **risque incertain**. On n'est pas sûr que le risque existe ; mais, même si la preuve scientifique n'en a pas – ou pas encore – été apportée, il est plausible. Il peut même être **étayé**, en particulier par des études scientifiquement argumentées, éventuellement par des analyses d'organismes d'expertise indépendants.

C'est alors seulement que l'on est en droit de vérifier l'existence des autres critères, en particulier la gravité suffisante du risque.

- On voit par là que la nature de l'incertitude implique également son « mode de preuve ». Les autorités compétentes doivent pouvoir justifier de données scientifiques disponibles justifiant un doute sérieux.

L'objection selon laquelle les autorités publiques ne disposeraient pas de la compétence scientifique nécessaire n'est plus recevable, dès lors que la même obligation s'impose dès à présent en matière de santé publique, dans le cadre de mesures de prévention. C'est ainsi que, s'agissant des risques professionnels liés à l'amiante, le Conseil d'État a jugé : « *que (...), il incombe aux autorités publiques chargées de la prévention des risques professionnels de se tenir informées des dangers que peuvent courir les travailleurs dans le cadre de leur activité professionnelle (...) et 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 ces dangers* »<sup>(1)</sup>.

En matière d'éthique biomédicale, le Conseil constitutionnel a déjà été conduit à prendre en compte l'état des connaissances et des techniques, dans des domaines posant des problèmes de principe particulièrement délicats. Or, en l'absence d'un encadrement aussi strict que celui prévu au présent article, il a exercé un contrôle de fond, portant sur la régularité interne de la loi déferée :

« *Considérant qu'en portant de dix à douze semaines le délai pendant lequel peut être pratiquée une interruption volontaire de grossesse lorsque la femme*

---

(1) *Décision d'assemblée du contentieux du 3 mars 2004 précitée, ministre de l'emploi et de la solidarité c/ consorts Xueref, considérant 3.*

*enceinte se trouve, du fait de son état, dans une situation de détresse, la loi n'a pas, en l'état des connaissances et des techniques, rompu l'équilibre que le respect de la Constitution impose entre, d'une part, la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation et, d'autre part, la liberté de la femme qui découle de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (...)»<sup>(1)</sup>.*

Dans la rédaction du présent article, le Conseil constitutionnel est en revanche invité à exercer un contrôle de la régularité externe de la loi, portant, comme on l'a dit, sur la constatation par le législateur d'un débat scientifique justifiant un doute sérieux sur la possibilité d'un dommage. Il ne lui incombe donc pas de jouer un rôle d'expert.

En tout état de cause, la décision comme la responsabilité vis-à-vis des citoyens, ne peut relever que du politique. **Il n'est pas demandé à l'autorité publique de trancher un débat scientifique, mais de constater l'existence de ce débat.** Il en va de même pour le juge.

- Pour rassurer des responsables inquiets du poids de la décision à prendre, il a été proposé, notamment au sein de la « commission Coppens », de mettre en place une commission d'experts, une sorte de **haute autorité de l'environnement** chargée, notamment, d'arbitrer les débats scientifiques préalablement à la mise en œuvre du principe de précaution. Ce dispositif était à l'évidence inspiré du comité d'éthique en matière biomédicale. Il est significatif que la formule soit plutôt soutenue par des juristes que par des chercheurs scientifiques.

C'est ainsi que le président du CNRS, M. Gérard Mégie, s'est montré très réservé sur l'utilité d'une telle instance. La diversité des problèmes imaginables est telle qu'il serait très difficile de constituer par avance une assemblée de « spécialistes ». Or, faute de spécialistes reconnus par leurs pairs, ses avis seraient de peu de portée.

Dans le cas d'un risque spécifique et identifié, comme celui lié aux organismes génétiquement modifiés, un tel comité est concevable, à l'image de la commission de génie génétique, régie par l'article L. 531-3 du code de l'environnement. Rien n'interdira à la loi de transposer cette solution. En revanche, l'idée d'une commission compétente pour tous les risques environnementaux, née d'une inspiration scientiste, ne paraît pas en mesure d'éliminer le problème du doute scientifique. Comme on l'a dit, il n'incombe pas aux autorités publiques de trancher le débat scientifique, mais de le constater à un moment donné.

### ***c) Des conséquences graves et irréversibles***

La prise en compte du caractère irréversible des dommages est liée à la sauvegarde des intérêts des générations futures. A ce titre, comme l'a fait valoir le Conseil d'État dans son rapport public de 1999 consacré à l'intérêt général, le principe de précaution est lié à un élargissement, à une « *facette nouvelle de l'intérêt général* »<sup>(2)</sup>.

---

(1) Décision n° 2001-446 DC du 27 juin 2001 concernant la loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et la contraception (1<sup>re</sup> décision), considérant 5.

(2) Conseil d'État, rapport public de 1999, EDCE n° 50, p. 297

Le principe 15 de la déclaration de Rio envisageait le cas de « *dommages graves ou irréversibles* », condition devenue cumulative à l'article L. 110-1 du code de l'environnement. De même, le présent article exige, pour l'application de mesures de précaution, que le dommage envisagé soit à la fois grave et irréversible pour l'environnement. Il tranche ainsi dans le sens de la « variante 1 » de la commission Coppens<sup>(1)</sup>; la variante 2, d'inspiration plus « environnementaliste », admettait des conséquences graves **ou** irréversibles. On n'aura garde d'oublier que des dommages graves mais réversibles à l'environnement peuvent être pris en charge dans le cadre de l'exigence de réparation (article 4 de la Charte).

La décision des autorités publiques comme l'appréciation du juge seront facilitées par cette formulation stricte. On observera à cet égard **une différence avec l'application du principe de précaution en matière de santé** : la condition cumulative paraît plus difficile à admettre en ce cas.

Parmi les personnalités auditionnées, nombreuses sont celles qui ont plaidé pour un allègement de la condition, par un retour à la notion de dommage grave *ou* irréversible : MM. Olivier Godard et Allain Bougrain-Dubourg, les professeurs Geneviève Viney et Jacques-Henri Robert, Mme Lespinasse, au nom de l'UFC-Que choisir, ont plaidé en ce sens.

Toutefois, l'ampleur des inquiétudes manifestées à propos de la constitutionnalisation de ce principe paraît justifier de conserver sur ce point la rédaction qui figure actuellement dans le code de l'environnement. Le texte en l'état est équilibré et d'application plus aisée.

## 2. Des règles de procédure strictement définies

- Lorsqu'un doute scientifique étayé peut être constaté sur l'existence d'un risque grave et irréversible pour l'environnement, les procédures prévues par l'article 5 doivent être mises en œuvre.

Faut-il faire figurer ces règles de procédure en tête de l'article ? C'est ce qui a été soutenu, notamment au cours de la réunion de Commission du 10 décembre 2003, par M. François Ewald, qui faisait valoir que l'article 5 était par essence un dispositif de procédure. Même si cette dernière remarque est exacte, la rédaction du projet, qui limite la lourdeur de la phrase, correspond à un ordre chronologique : 1. vérification des conditions, 2. concomitamment : mesures de précaution et procédures d'évaluation. Qui plus est, l'article peut s'autoriser du précédent rédactionnel de l'article 16 de la Constitution, dont le premier alinéa présente la même structure : « *Lorsque... et..., le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, ...* ». L'inversion ne paraît donc pas s'imposer.

L'article 5 apporte trois séries de précisions, sur les autorités chargées de la mise en œuvre du principe, sur les mesures de précaution qui doivent être prises et sur les procédures d'évaluation requises.

---

(1) Variante dont la rédaction était elle-même plus souple, puisqu'elle prévoyait seulement des conséquences « difficilement réversibles ».

**a) Une obligation pour les autorités publiques, dans l'exercice de leurs compétences**

Les dispositions de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, issues de la « loi Barnier », n'indiquent pas à qui – décideurs publics, décideurs privés – s'applique le principe de précaution. L'article 5 apporte une clarification bienvenue : « *les autorités publiques veillent (...) à l'adoption de mesures (...) ainsi qu'à la mise en œuvre de procédures (...)* ».

- Les débats au sein de la « commission Coppens » ont principalement porté sur la question de savoir si le principe de précaution devait peser seulement sur l'État, ou être étendu à l'ensemble des autorités publiques. C'est cette seconde option qui l'a emporté à juste raison. Elle est en harmonie avec l'ensemble du texte, qui prend en compte la dimension territoriale de l'environnement : « *il faut arriver jusqu'aux territoires pour mieux comprendre la place et le rôle de l'homme dans son environnement* », comme l'a noté le Conseil économique et social<sup>(1)</sup>, point de vue ratifié par le président du CNRS, qui, quoique spécialiste de la physique des mouvements atmosphériques, a souligné que l'espace pertinent en matière d'environnement est celui des territoires.

De plus, ce choix est cohérent avec la décentralisation.

Les pouvoirs étendus dévolus aux collectivités locales en matière d'environnement, et en particulier aux communes, pas seulement dans le cadre du pouvoir de police des maires, justifient que, à titre général, l'État ne soit pas seul concerné. Le texte reprend donc à dessein la notion d'« autorités publiques », qui apparaît également à l'article 7, lequel reprend le terme en usage dans la « convention d'Aarhus » de 1998. Cette notion se rapporte à des personnes publiques dotées d'un pouvoir normatif, soit législatif, soit réglementaire : l'État et ses services déconcentrés, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que certaines autorités indépendantes dotées d'un pouvoir réglementaire.

Néanmoins, il convient de souligner que l'ensemble des conditions posées et la nature des risques pris en compte sont tels que les collectivités locales ne seront sans aucun doute appelées que très rarement à décider la mise en œuvre du principe de précaution.

Ainsi qu'il a été dit, l'article 5 pose des règles de procédure, mais il est sans effet sur les compétences. Comme d'autres articles de la Charte, il n'a pas pour objet de modifier la liste des compétences des autorités publiques : c'est pourquoi le projet ne précise pas que c'est **dans l'exercice de leurs compétences** que les autorités publiques peuvent être appelées à prendre des mesures de précaution. Une telle mention a paru redondante. La concision qui s'impose à un texte de valeur constitutionnelle présente sur ce point un inconvénient du point de vue de la « pédagogie » : comme l'ont expliqué les représentants des diverses associations de collectivités locales, beaucoup craignent une obligation générale en matière de mesures de précaution. Cette crainte est alimentée par la confusion, entretenue dans

---

(1) Avis précité du 12 mars 2003, sur le rapport de M. Claude Martinand, p. 9.

le débat public, entre précaution et prévention. Il pourrait donc être salubre de compléter le texte à cet effet.

En tout état de cause, quelques rappels paraissent utiles :

— le principe de précaution devrait être d'application tout à fait exceptionnelle, ainsi qu'on l'a vu au 1. ci-avant, car il ne concerne que des risques très limitativement définis ;

— ces risques devant faire l'objet d'une incertitude scientifique pour entrer dans le champ de l'article 5, leur portée a toutes chances d'être nationale plutôt que locale ;

— les mesures de précaution sont à prendre dans le cadre des compétences de droit commun de chaque autorité publique, et l'État sera donc en première ligne ;

— c'est, demain comme aujourd'hui, dans le domaine de la prévention plutôt que de la précaution, que les collectivités locales auront à assumer des responsabilités en matière environnementale. Ceci n'est pas neuf : il ne s'agit historiquement que du développement des pouvoirs de police, qui supposent la préservation de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publiques.

• Au cours des premiers travaux de la commission des Lois, il a été **suggéré de conférer seulement un caractère facultatif** aux mesures de précaution, que l'article 5, en l'état, rend obligatoire. L'article en serait privé de signification.

Si, comme dans le texte actuel du code de l'environnement, l'adoption de mesures de précaution est obligatoire, même en l'absence de certitude scientifique, c'est en raison de la gravité et de l'irréversibilité du dommage potentiel pour l'environnement. Les normes qui régissent la réponse à un risque ont en commun *l'obligation* de prendre des mesures tout en laissant à l'autorité responsable *le choix* des mesures appropriées. Imagine-t-on que l'article 16 de la Constitution dispose : « *Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République peut prendre les mesures exigées par ces circonstances, (...)* » ?

L'adoption de mesures de précaution pourrait éventuellement revêtir un caractère facultatif, dans *l'hypothèse de substitution* du pouvoir de police générale du maire au pouvoir de police spéciale du préfet en cas de péril grave et imminent. Ce cas-limite existe actuellement en matière de prévention. Une jurisprudence déjà ancienne (Conseil d'État, 22 janvier 1965, *Consorts Alix*) admet une telle substitution, sur le fondement du pouvoir de police générale sur le territoire de la commune que le maire tient de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales. L'initiative du maire n'est admise par le juge administratif qu'en cas de péril imminent et par des mesures à caractère provisoire. Elle peut porter notamment sur la fixation des règles de fonctionnement des installations classées, relevant normalement de la compétence du préfet en vertu de l'article L. 512-1 du code de l'environnement.

En tout état de cause, les situations de cette nature ne relèvent actuellement que de la prévention, car il s'agit de risques avérés. Le pouvoir de substitution en matière de précaution, s'il est concevable, ne pourrait concerner que des cas-limites.

- À la différence des devoirs prévus par les articles 2 à 4, applicables à toute personne, **le principe de précaution ne s'impose qu'aux autorités publiques**. Il leur incombe de « *veiller à l'adoption* » de mesures et à la mise en œuvre de procédures. Ce terme recouvre les différents cas d'application du principe de précaution : les mesures de précaution peuvent être prises par les autorités publiques, elles peuvent s'imposer aux autres sujets de droit (entreprises, particuliers, etc.) ou leur être seulement recommandées. Elles peuvent se limiter à un contrôle des initiatives privées. Comme l'indique le Gouvernement, les autorités publiques disposent à cet égard d'un pouvoir comparable à celui d'une autorité de police administrative.

L'analogie des mesures de précaution avec les mesures de police administrative paraît en effet pertinente. Elle justifie que l'article 5 n'ait pas été étendu aux décideurs privés. Si la « commission Coppens » ne l'a pas proposé, certaines personnalités ou organisations auditionnées s'y sont déclarées favorables, comme le professeur Geneviève Viney, co-auteur en 1999 du rapport au Premier ministre sur le principe de précaution, ou l'UFC-Que choisir. À la réflexion, le dispositif retenu paraît d'effet équivalent, dès lors de « *veiller à* » suppose la plus grande diversité de modes d'action, directe ou indirecte. Au surplus, les erreurs d'interprétation qui entourent le principe incitent fortement à ne pas « diluer » le devoir de précaution.

Dans ce cadre, leur obligation est double : adopter des mesures de précaution, mettre en œuvre des procédures d'évaluation.

***b) Les mesures de précaution : les trois conditions d'un dispositif dynamique***

- *Des mesures provisoires*

C'est l'incertitude scientifique ou le risque de réalisation de dommage qui justifie le dispositif de précaution. Celui-ci a vocation à durer seulement le temps que, la recherche ayant progressé, l'incertitude puisse être considérée comme levée. Ce caractère provisoire est donc intrinsèquement lié à une obligation de recherche.

MM. Dominique Bourg, Christian Brodhag et Olivier Godard, au cours de leurs auditions, ont préféré la notion de « *mesures révisables* ». Quoique plus précis, ce terme présente l'inconvénient d'être probablement moins accessible pour le grand public.

- *Des mesures proportionnées*

Ainsi que le souligne M. Olivier Godard, l'un des meilleurs connaisseurs du problème, « *la gestion des risques doit se concevoir dans un contexte de comparaison et d'arbitrage "risque contre risque" »*<sup>(1)</sup>

Les mesures de précaution, prises dans l'attente des résultats de la recherche tendant à lever l'incertitude, doivent d'abord être proportionnées à la fois à la **durée plausible de ces recherches** et surtout à **l'importance du risque supposé**. La notion même de proportionnalité à un risque incertain a paru énigmatique à quelques personnes auditionnées. Rappelons cependant que, quoique scientifiquement incertain, le dommage visé à l'article 5 n'en est pas moins identifié. Comme l'a indiqué M. Gérard Mégie, l'enjeu sera de comparer les avantages attendus des mesures de précaution avec leurs coûts et leurs inconvénients.

Le contrôle de proportionnalité est quant à lui de pratique jurisprudentielle classique, notamment en matière d'urbanisme et d'exercice des pouvoirs de police, domaines qui ne sont pas sans liens avec le principe de précaution.

C'est ainsi, pour ne prendre que cet exemple, que, dans une espèce concernant l'élimination des déchets, pour apprécier la responsabilité du préfet et de la personne qu'il a réquisitionnée en application de la législation sur les installations classées, la cour d'appel de Toulouse a pris en compte la « *situation de nature à caractériser une urgence et un péril imminents réels, rendant de fait impossible, pour y parer utilement, l'observation des règles substantielles de procédure* », de sorte que « *les mesures prises ont été proportionnées à ces circonstances et adaptées aux exigences légales de fond* »<sup>(2)</sup>.

La notion de proportionnalité s'enrichit d'une composante supplémentaire : celle de **coût économique et social acceptable**.

Les auditions ont montré la préoccupation née, auprès de plusieurs intervenants, dont les représentants de Véolia Environnement, de ce que la notion de « coût économiquement acceptable » ne figurait pas expressément à l'article 5. Comme elle est mentionnée actuellement à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, qui prévoit déjà des mesures proportionnées, la différence de rédaction a pu être interprétée comme l'abandon du critère. C'est le contraire qui est vrai.

Deux rappels sont nécessaires à cet égard : l'article 5 figurant dans un texte de niveau constitutionnel, son propos doit rester concis et porter sur des concepts d'ordre général. Mais, en second lieu, il appartient à un document d'ensemble, dont les éléments sont cohérents et s'éclairent mutuellement. En conséquence, l'article 5 n'a pas vocation à énumérer en détail les éléments à prendre en compte pour apprécier la proportionnalité des mesures.

---

(1) « Le principe de précaution doit-il être interdit de Charte de l'environnement ? » *École polytechnique, laboratoire d'économétrie, février 2004.*

(2) *Cour d'appel de Toulouse, 5 septembre 2000, Monsieur A.*

Ces éléments se déduisent, non seulement du texte de l'article 5 lui-même, mais des autres articles, et tout particulièrement l'article 6, qui exige des politiques publiques une conciliation entre les trois piliers du développement durable : protection de l'environnement, développement économique et développement social. Les mesures de précaution n'échappent pas à cette exigence. Elles doivent prendre en considération, non seulement l'urgence éventuelle et la gravité supposée du dommage identifié, mais aussi l'acceptabilité économique et sociale des mesures à prendre.

Paradoxalement, préciser dans le présent article : « à un coût économiquement acceptable » serait donc réducteur. Il reste que, si le législateur veut apporter la précision nécessaire en complétant les critères évoqués à l'article L. 110-1 pour les mettre en harmonie avec la Charte, une telle mise à jour serait bienvenue.

- *Des mesures destinées à éviter la réalisation du dommage*

Pour que les autorités, sous le contrôle du juge, puissent apprécier quelles mesures sont proportionnées, le texte doit en fixer l'objet. Celui-ci doit être d'éviter la réalisation du dommage éventuel. Toutefois, les auditions, notamment de MM. Gérard Mégie et Olivier Godard, ont montré que, sur le plan scientifique, la complexité des problèmes d'environnement est telle que des mesures destinées à éviter le dommage peuvent n'avoir pour effet que de le réduire.

Cet écart possible entre le but poursuivi et l'effet constaté des mesures, dans le cadre d'un dispositif qui pourra être révisable, pourrait justifier une rédaction moins rigide, prévoyant que les mesures sont prises « pour y parer ». **Les autorités ne peuvent, en la matière, avoir une obligation de résultat.**

- c) Les mesures d'évaluation, pour sortir de l'incertitude*

L'incertitude scientifique est une condition déterminante pour entrer dans le régime juridique de la précaution. Mais celui-ci n'a pas vocation à durer. Il est au contraire une forte incitation à engager des programmes de recherche destinés à réduire l'incertitude.

Le texte de l'article 5, qui impose aux autorités compétentes de veiller « à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques encourus », est proche de la « variante 1 » de la commission Coppens. La « variante 2 » prévoyait pour sa part que « l'autorité publique met en œuvre un programme de recherches ». Certaines autorités du monde scientifique, entendues, ont confirmé leur préférence pour une rédaction qui comporterait une telle précision. Cependant, la rédaction du présent article doit être comprise comme ayant une portée aussi étendue que possible.

Les procédures d'évaluation des risques portent à la fois sur les travaux de recherche destinés à lever l'incertitude, sur ceux tendant, le cas échéant, à diffuser les moyens de lutter contre le dommage ainsi que sur la mise en place d'indicateurs permettant de suivre l'évolution de l'environnement. Chacun a bien compris que l'article 9, relatif au devoir assigné à la recherche et à l'innovation en matière d'environnement, venait compléter le dispositif de l'article 5. Ce complément

explique qu'il n'ait pas paru utile de préciser que les procédures d'évaluation concernaient notamment les domaines scientifique ou technique.

La recherche est nécessaire à la précaution car le principe de précaution est un outil de vigilance des politiques publiques.

Le présent article organise donc, en peu de mots, un réseau très dense de conditions et d'obligations, qui font du principe de précaution le rempart de la sécurité juridique dans des domaines où la sécurité est une condition de l'action.

### **C. UN PRINCIPE CONSTITUTIONNEL DIRECTEMENT APPLICABLE, UN PRINCIPE D'ACTION**

La portée de l'article 5 est un aspect majeur de son régime juridique : à la différence des autres dispositions de la Charte qui ne peuvent être mises en œuvre que dans les conditions définies par la loi, il pose le seul « principe de valeur constitutionnelle », directement applicable.

#### **1. L'intervention facultative du législateur**

- L'objet de la précaution est de définir clairement la procédure à mettre en œuvre pour faire face à des situations graves d'incertitude. Par définition, il s'agit de répondre à l'inconnu, et, éventuellement à des situations d'urgence. Il est donc important que la Charte fixe par avance les règles générales de procédure à respecter le moment venu. La proposition souvent formulée de renvoyer nécessairement à la loi les conditions de mise en œuvre du principe de précaution se heurte donc à cette première objection.

De plus, elle rappelle fâcheusement les inconvénients de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, qui par le renvoi aux lois qui définissent la portée du principe de précaution, prive celui-ci d'un contenu autonome : il est actuellement réduit à n'être qu'une modalité particulière, ou un critère accessoire de l'application d'autres dispositifs juridiques.

Les mauvaises interprétations et les usages abusifs du principe de précaution exigent une clarification qui s'impose au législateur. Il importe en particulier de cantonner le principe, pour éviter la généralisation de son usage et l'éviction du devoir de prévention.

- L'intervention du législateur, sans être un préalable nécessaire, demeure en tout état de cause possible. À titre de comparaison, ce n'est pas parce que l'égalité a valeur de principe constitutionnel que le législateur ne peut en fixer les conditions d'exercice.

- Dans le cas de risques précisément identifiés, serait naturellement souhaitable l'adoption de lois d'application définissant ou encadrant notamment les mesures de précaution, les orientations des programmes de recherche, la durée des mesures, la périodicité des évaluations éventuelles. C'est ainsi que s'agissant des organismes génétiquement modifiés (OGM), une législation et une réglementation

très détaillées ont été élaborées depuis la loi du 13 juillet 1992 transposant les directives n° 90/219 et 90/220 du 23 avril 1990.

En tout état de cause, s'agissant de répondre à des risques particulièrement graves, c'est au politique qu'il incombe d'assumer ses responsabilités.

## **2. L'application des règles usuelles du contentieux de la légalité et de la responsabilité**

L'article 5 étant directement applicable, il sera également directement invocable. Les craintes fréquemment exprimées de ce fait ne peuvent guère être étayées.

Ainsi qu'il a été indiqué, c'est sur les autorités publiques que pèsera l'obligation posée par l'article 5. Le contentieux des mesures de précaution se partagera donc entre le contrôle de leur régularité et la mise en cause de la responsabilité des autorités concernées.

- La constitutionnalité d'une loi prise en application du principe posé à l'article 5 ne manquerait certainement pas d'être contestée devant le Conseil constitutionnel. Celui-ci y trouvera utilement matière à apporter l'interprétation détaillée des prescriptions très précises, mais très concises, de l'article.

S'agissant de mesures décidées par les autorités investies du pouvoir réglementaire, deux types de situations se présenteront. Si une loi est intervenue, la violation de la Charte ne pourra être invoquée à l'encontre des actes réglementaires pris sur son fondement. En effet, le juge administratif maintient sa jurisprudence de la « loi-écran » et n'examine pas la constitutionnalité d'une loi <sup>(1)</sup>.

En l'absence de loi d'application, la conformité des actes administratifs « de précaution » serait susceptible, le cas échéant, d'être contestée sur deux terrains : la constitutionnalité ou la « conventionnalité », c'est-à-dire en l'occurrence la méconnaissance des jurisprudences européennes qui font du « principe de précaution » un principe général du droit communautaire, s'imposant à la loi.

Dans la mesure où ces deux régimes juridiques comporteraient des contradictions – la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes pouvant évoluer –, le juge administratif, ainsi qu'on l'a vu (partie II-A de l'introduction ci-avant), ferait prévaloir la norme de nature constitutionnelle, conformément à la « jurisprudence *Sarran* » de 1998. Les actes administratifs pourraient faire l'objet de contestations, non seulement dans le cadre du contrôle de légalité de droit commun, mais également selon la procédure du référé-suspension créée par la loi du 30 juin 2000 et régie par l'article L. 521-1 du code de justice administrative. En revanche, le référé-liberté ne trouverait pas à s'appliquer, le droit à l'environnement et le principe de précaution environnemental n'appartenant pas à la catégorie des libertés et droits fondamentaux.

---

(1) Cf. *Conseil d'État*, 21 octobre 1988, Syndicat national des transporteurs aériens, et 8 décembre 1995, Mouvement de défense des automobilistes.

La mise en œuvre du principe de précaution en matière d'environnement, tel qu'il a été défini par la « loi Barnier » et codifié à l'article L. 110-1 du code de l'environnement n'apporte pas d'indication probante sur l'application future de l'article 5 par le juge. En effet, en l'absence de réelle incertitude scientifique, les affaires en cause relèvent de la prévention, au sens de l'article 3 de la Charte, et non de la précaution telle que définie à son article 5 : ligne à très haute tension <sup>(1)</sup> ou centre de stockage de déchets radioactifs <sup>(2)</sup>.

La jurisprudence, quoique discrète, et parce que discrète, apporte cependant un premier enseignement. Le « rapport Kourilsky-Viney » de 1999 constatait : « *le silence des juridictions judiciaires contraste avec l'adhésion explicite des juridictions administratives au principe de précaution* » <sup>(3)</sup>. A partir de l'arrêt du Conseil d'État du 4 janvier 1995, *ministre de l'intérieur c/Rossi*, le juge administratif avait en effet paru se rallier à une conception conduisant à reconnaître au principe de précaution la valeur d'un standard de jurisprudence, et éventuellement, d'un principe général. Cette tendance ne s'est pas concrétisée. Le Conseil d'État a, au contraire, fait prévaloir une conception restrictive du principe de précaution.

La jurisprudence s'est largement tarie, et la position très réservée du Conseil d'État s'est illustrée avec une netteté particulière dans le contentieux des procédures d'urgence. Alors que les mesures de référé-suspension avaient vocation à être un terrain d'application privilégié du principe, car « *l'acte conservatoire est un acte de précaution* » <sup>(4)</sup>, le Conseil d'État en a interprété les conditions dans un sens « *de nature à faire obstacle à la prise en compte du principe de précaution* », comme l'a montré Mme Cécile Castaing dans une étude récente <sup>(5)</sup>. En subordonnant la suspension à l'immédiateté des conséquences de la décision administrative, « *le juge administratif des référés semble s'éloigner de la lettre de la loi* » <sup>(6)</sup> et empêche l'essor du principe de précaution.

- Quant au contentieux de la responsabilité, il est également mis en œuvre dans le cadre des procédures actuelles.

Si la Charte pose de façon nouvelle les questions de la responsabilité politique et de la responsabilité morale en matière d'environnement, elle n'est porteuse d'aucun régime juridique nouveau de responsabilité, que ce soit sur les plans pénal, civil ou administratif.

En particulier, sur le plan pénal, ainsi qu'il a été dit, le principe de légalité des délits et des peines ne permet pas à un texte constitutionnel de créer de nouvelles incriminations. De ce fait, la responsabilité pénale personnelle des décideurs publics, notamment celle des élus locaux, dans les cas tout à fait exceptionnels où ces derniers viendraient à être concernés, continuera à s'appliquer dans le cadre actuel de l'article 121-3 du code pénal issu de la « loi Fauchon » du 10 juillet 2000, en

---

(1) Conseil d'État, 28 juillet 1999, Association intercommunale « Morbihan sous très haute tension ».

(2) Conseil d'État, 6 février 1998, Anger ; Cour administrative d'appel de Bordeaux, 5 novembre 1998, Cogema.

(3) Rapport au Premier ministre précité du 15 octobre 1999, page 60.

(4) M. Marcel-René Tercinet, « L'acte conservatoire en droit administratif », 1979, p. 127, cité par Mme Cécile Castaing.

(5) Cécile Castaing, « La mise en œuvre du principe de précaution dans le cadre du référé-suspension », AJDA – 15 décembre 2003, pages 2290 à 2297.

(6) Article précité, p. 2297.

particulier son quatrième alinéa. Une jurisprudence fort nuancée a été élaborée depuis lors.

On rappellera d'abord que, conformément au premier alinéa de l'article 121-2 du code pénal, l'État est exclu de toute responsabilité pénale, que les infractions soient susceptibles d'être imputées à ses services centraux ou déconcentrés, ou aux préfets. En revanche, l'engagement de la responsabilité pénale des personnes morales de droit public à l'échelon local est en principe possible. En tout état de cause, s'applique la règle générale selon laquelle le juge doit s'assurer du caractère certain du lien de causalité entre la faute, appréciée de manière concrète, et le dommage.

S'agissant de la responsabilité personnelle des élus locaux, depuis la loi du 10 juillet 2000, pour reconnaître la faute caractérisée, la jurisprudence exige trois conditions : un comportement fautif d'une gravité certaine (assimilable à la faute lourde du droit administratif), l'existence d'un risque d'une particulière gravité (risque mortel ou invalidant s'agissant de dommages corporels), et la prévisibilité du risque, toujours appréciée *in concreto*.

En pratique, les cas d'application constatés jusqu'à présent relèvent de la prévention au sens de la Charte, en particulier dans le cadre de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, qui impose aux élus locaux une obligation générale renvoyant notamment à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, où figure actuellement le principe de précaution.

Il est permis de se demander dans quelle mesure la condition de prévisibilité du risque est compatible avec la nature du risque posée à l'article 5. En tout état de cause, les conditions de mise en œuvre définies par cet article ne laissent prévoir qu'une incidence au plus marginale sur la responsabilité personnelle des élus dans le cadre de la « loi Fauchon » du 10 juillet 2000.

- En conclusion, les conditions de mise en œuvre du principe de précaution étant à la fois clarifiées et fixées restrictivement, le contenu de la jurisprudence, déjà prudente, ne devrait pas évoluer vers une mise en cause plus sévère de la responsabilité des décideurs.

Il est très caractéristique que, au terme de son étude précitée sur la mise en œuvre du principe de précaution par le juge administratif des référés, Mme Cécile Castaing, évoquant le présent projet de Charte, considère la version retenue comme porteuse d'un recul du principe<sup>(1)</sup>. La réalité sera certainement plus mesurée, grâce à l'effet de clarification. Mais l'impact restrictif est en effet plausible à terme sur le volume du contentieux, ce qui traduira un assainissement de l'usage du principe de précaution.

\*

---

(1) Cécile Castaing, article précité, *AJDA* – 15 décembre 2003, page 2297.

, le Conseil d'État, 28 juillet 1999, *Association intercommunale « Morbihan sous très haute tension »*.

(3) Conseil d'État, 6 février 1998, *Anger* ; Cour administrative d'appel de Bordeaux, 5 novembre 1998, *Cogema*.

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Michel Piron**, donnant une nouvelle rédaction à cet article, afin de ne plus mentionner que la réalisation du dommage est incertaine en l'état des connaissances scientifiques – ce que l'auteur de l'amendement a jugé aller de soi compte tenu de l'emploi du conditionnel dans l'article – et, d'autre part, de ne plus faire état de l'application du principe de précaution ni de l'adoption de mesures provisoires et proportionnées pour éviter la réalisation du dommage. L'auteur de l'amendement ayant indiqué que son amendement tendait à simplifier la rédaction de l'article 5 de la Charte en évitant la mention d'un principe de précaution qui n'est pas défini, la Commission, suivant l'avis du rapporteur, a *rejeté* cet amendement. Elle a également *rejeté* l'amendement n° 2 de **M. Daniel Garrigue**, donnant une nouvelle rédaction à cet article. Elle a également *rejeté* les amendements n<sup>os</sup> 18 à 20 de M. François-Michel Gonnot, le premier liant la mise en œuvre du principe de précaution à un risque de dommage, les deux autres étant de portée rédactionnelle.

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Michel Piron** prévoyant que la réalisation du dommage visée dans l'article 5 doit être « *probable en l'état des connaissances scientifiques* » et non pas « *incertaine* ». Soulignant l'importance de son amendement, l'auteur a rappelé que le reproche principalement adressé au principe de précaution tenait au fait qu'il était considéré comme un « principe d'incertitude » ; il a jugé que l'exigence d'une probabilité lèverait cette objection et éviterait la multiplication de recours qui ne seraient pas fondés sur une probabilité avérée. Soulignant les enjeux qui s'attachent à la possibilité d'engager la responsabilité sur la réalisation d'un dommage qui ne serait qu'incertaine, **M. Xavier de Roux** a estimé que la distinction entre prévention et précaution, qu'il a jugée dangereuse, n'était juridiquement pas opérante. Après que le **président Pascal Clément** eut admis que le projet de loi constitutionnelle innovait en assortissant d'obligations des événements marqués par l'incertitude, mais souligné que l'adoption de cet amendement dénaturerait le texte, **le rapporteur**, en réponse à une interrogation de **M. Robert Pandraud**, a rappelé que la différence entre l'incertitude et la probabilité réside dans le fait que, dans le second cas, il existe une loi de probabilité connue ; elle a étayé son propos en distinguant le risque nucléaire, qui fait l'objet de mesures de prévention, de l'effet de serre, pour lequel aucune loi de probabilité ne peut à ce jour être définie ; soutenue par **M. Martial Saddier** rapporteur de la commission des affaires économiques, elle a indiqué que les entreprises travaillant dans le secteur nucléaire conduisaient depuis longtemps des actions de prévention et n'éprouvaient aucune difficulté à les distinguer d'une application du principe de précaution. Alors que **M. Jean-Paul Garraud** se fut déclaré favorable à l'amendement, estimant qu'il constituait une garantie supplémentaire, **Mme Valérie Pécresse** a souligné que, depuis plusieurs siècles, le risque probable était le risque assurable, puisque mesurable, **M. Guy Geoffroy** précisant, pour sa part, que la réalisation probable d'un dommage relevait de la prévention, alors qu'incertaine, il s'agirait de précaution. **M. Jean Leonetti** ayant considéré que l'amendement de M. Michel Piron ne constituerait aucune avancée par rapport au droit positif, **M. Xavier de Roux** s'est demandé si la rédaction de l'article 5 ne conduirait pas les autorités publiques à ne rien faire en cas de réalisation probable d'un dommage. Au terme de ce débat, **M. Michel Piron** a accepté de retirer son amendement.

La Commission a ensuite *rejeté* les amendements n<sup>os</sup> 21 à 26 de M. François-Michel Gonnot tendant l'un à préciser que les mesures de précaution doivent être prises bien que l'absence totale de risque soit impossible à établir, les autres étant de portée rédactionnelle.

Elle a également *rejeté* un amendement de **M. Christophe Caresche** destiné à prendre en compte les connaissances techniques et non pas seulement scientifiques, à engager des mesures de précaution en cas de risque de dommage, soit grave, soit irréversible, et à étendre aux personnes et non aux seules autorités publiques le respect du principe de précaution.

Puis la Commission a *rejeté* l'amendement n<sup>o</sup> 11 de **M. Yves Cochet** tendant à rendre alternatifs les critères de gravité et d'irréversibilité qui sont prévus dans l'article 5, ainsi que les amendements n<sup>os</sup> 27 à 29 de M. François-Michel Gonnot de portée rédactionnelle.

La Commission a examiné l'amendement n<sup>o</sup> 1 présenté par **M. Daniel Garrigue** étendant le principe de précaution aux risques encourus par la santé humaine, encadrant le principe par le législateur et enjoignant aux autorités publiques de définir un niveau de risque acceptable. L'auteur de l'amendement a regretté qu'une mention explicite à la santé humaine ne figure pas dans le principe de précaution ; il a également jugé le texte trop directif, puisqu'il impose aux autorités publiques de faire cesser les risques. Il a jugé au contraire indispensable de laisser à celles-ci une marge de manœuvre dans les mesures à prendre et insisté sur la nécessité de faire intervenir le législateur pour encadrer le principe de précaution, seule procédure susceptible d'indiquer une marche à suivre aux personnes concernées par le principe de précaution. Il a exprimé la crainte qu'en l'absence de cadre législatif, le principe de précaution ne soit d'application directe, conduisant le juge à interpréter le principe, avec le risque de décisions judiciaires divergentes, génératrices d'insécurité juridique. Il a également récusé l'affirmation selon laquelle ne serait compétent que le juge administratif, le juge judiciaire pouvant être amené à interpréter les principes constitutionnels. Revenant sur la présentation faite par le rapporteur selon laquelle la mise en œuvre du principe de précaution n'irait pas sans quelques dérapages dans les premiers temps, **M. Daniel Garrigue** s'est interrogé sur cet aveu, qui consiste à reconnaître le principe d'une législation applicable en deux temps. Reprenant l'argument selon lequel le Traité instituant la Communauté européenne consacrait déjà, dans son article 174, le principe de précaution, il a rappelé que le juge communautaire n'avait fait de cet article qu'une interprétation minimaliste en renvoyant aux autorités politiques nationales le soin de déterminer ce qu'il recouvrait et en ne censurant sur son fondement que l'erreur manifeste d'appréciation ou le vice de procédure. Il a dès lors estimé paradoxal, au moment où l'on envisage d'adopter une constitution européenne, de soustraire ainsi au juge communautaire le droit de l'environnement. **Le rapporteur** ayant jugé que l'amendement introduirait une confusion regrettable entre principe de précaution et principe de prévention, la Commission a *rejeté* l'amendement n<sup>o</sup> 1, ainsi que les amendements n<sup>os</sup> 30 à 32 de M. François-Michel Gonnot.

La Commission a *adopté* l'amendement n<sup>o</sup> 47 présenté par **M. Martial Saddier**, au nom de la commission des Affaires économiques, précisant que les

autorités publiques ne devront appliquer le principe de précaution que dans les domaines qui relèvent de leurs attributions respectives.

Elle a, en revanche, *rejeté* l'amendement n° 3 rectifié présenté par **M. Daniel Garrigue**, renvoyant l'application du principe de précaution au législateur. **M. Francis Delattre** a en effet estimé qu'une telle disposition impliquait de légiférer au cas par cas sur tous les domaines du droit de l'environnement mettant en jeu le principe de précaution et souligné qu'une telle procédure convenait mal aux situations d'urgence. Il a plaidé pour une modification de l'article 34 de la Constitution qui, tout en cadrant les débordements judiciaires éventuels, respectait le principe de l'application directe de l'article 5. **M. Daniel Garrigue** a estimé, au contraire, que légiférer au cas par cas serait de bonne méthode, citant l'exemple de l'application concrète du principe de précaution en matière d'organismes génétiquement modifiés, tout en faisant observer que, dans les cas d'urgence, le droit positif fournissait d'ores et déjà tous les outils d'action pertinents. Il a enfin fait valoir que le législateur intervenait déjà dans le domaine de l'environnement, en l'absence de toute mention spécifique à l'article 34 de la Constitution, dont la modification ne contrevenait nullement au principe de la saisine directe du juge posé par l'article 5 de la Charte et que, en conséquence, l'insécurité juridique dont la Charte était porteuse restait entière. **Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, rapporteur**, a estimé que, face à un droit de l'environnement que chacun s'accordait à juger mal construit, l'option se situait entre une intervention législative au cas par cas, comme le proposait M. Daniel Garrigue, et la reconstruction d'un droit de l'environnement équilibré, dont l'amendement présenté par M. Francis Delattre offrait l'opportunité.

Après que **M. Michel Piron** eut retiré deux amendements visant à supprimer toute mention de la nécessité de prendre des mesures provisoires et proportionnées dans le cadre de l'application du principe de précaution, la Commission a *adopté* un amendement du **président Pascal Clément** rétablissant, dans le même cadre, une logique chronologique entre l'évaluation des risques et l'adoption de mesures provisoires, l'auteur de l'amendement ayant expliqué que cette précision de pure logique, soulignant le rôle de la recherche et de l'évaluation pour mettre fin à l'incertitude, ne remettait pas en cause, dans la pratique, la concomitance des deux actions (**amendement n° 51**). Puis elle a *rejeté* les amendements rédactionnels n<sup>os</sup> 33 à 35 de M. François-Michel Gonnot, l'amendement n° 12 de M. Yves Cochet, supprimant la référence au caractère proportionné des mesures, et les amendements n<sup>os</sup> 36 et 37 de M. François-Michel Gonnot, d'harmonisation rédactionnelle. Elle a, de même, *rejeté* l'amendement n° 4 de **M. Daniel Garrigue** destiné à élargir les marges de décision de l'autorité publique, le **rapporteur** ayant au contraire jugé utile de préciser l'objectif des mesures de précaution. Après avoir *rejeté* cinq amendements de précision rédactionnelle n<sup>os</sup> 38 à 42 présentés par M. François-Michel Gonnot, et après que **M. Francis Delattre** eut retiré un amendement prévoyant un renvoi à la loi, la Commission a *rejeté* l'amendement n° 5 présenté par **M. Daniel Garrigue** permettant au Gouvernement d'arbitrer, pour les questions relevant de sa compétence, entre plusieurs risques potentiels.

Article additionnel après l'article 5 de la Charte

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par **M. Christophe Caresche** explicitant le lien entre l'application du principe de précaution d'une part, la recherche et l'innovation d'autre part.

Article 6 de la Charte

**Promotion d'un développement durable  
et intégration dans les politiques publiques**

La notion de développement durable avait dominé les travaux de la commission mondiale sur l'environnement et le développement, réunie par les Nations unies sous la présidence de Mme Gro Harlem Brundtland et dont le rapport, intitulé « Notre avenir à tous », a été publié en 1987. Mais c'est lors de la conférence de Rio de juin 1992 sur l'environnement, qui en a fait son premier principe, que le développement durable a acquis son renom mondial. Il implique un modèle de développement économique et social respectant le renouvellement à moyen et long terme des ressources. Il suppose donc un équilibre entre trois piliers : développement économique, progrès social, préservation de l'environnement. Il se place dans une perspective de long terme, qu'exprime le principe 3 de la déclaration de Rio : « *Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures* ».

Le développement durable est donc l'inverse d'un principe d'abstention ou d'évitement : il a pour objet d'orienter l'économie et les politiques publiques vers la poursuite à long terme de la croissance. Il est étroitement associé au principe d'intégration, qui fait l'objet du principe 4 de la Déclaration de Rio. Le professeur Michel Prieur le formule ainsi, dans la perspective d'une consécration constitutionnelle : « *La protection de l'environnement doit faire partie intégrante de toutes les politiques affectant les territoires et les milieux naturels* »<sup>(1)</sup>.

L'article 6 de la Charte donne valeur constitutionnelle à la fois aux objectifs de développement durable et d'intégration. Il est ainsi rédigé : « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À 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.* »

**1. Consécration constitutionnelle du développement durable**

La cohérence d'ensemble de la Charte est telle que, avant même son affirmation à l'article 6, le développement durable est présent dans l'ensemble des considérants. Les deux premiers adoptent une perspective de long terme et rappellent le lien entre la vie humaine et les milieux naturels, faisant (troisième considérant) de l'environnement le patrimoine commun des êtres humains ; les quatrième et cinquième considérants constatent, au cours de la période la plus récente, l'impact croissant des modes de consommation et de production ainsi que

---

(1) « L'environnement entre dans la Constitution », dans la revue *Droit de l'environnement*, n° 106, mars 2003, p. 41.

l'« exploitation excessive » des ressources naturelles, posant le problème du caractère durable du modèle actuel de développement ; le sixième consacre la préservation de l'environnement comme l'un des intérêts fondamentaux de la Nation. Aboutissement du raisonnement, le septième considérant justifie l'objectif de développement durable par la nécessité de ne pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs besoins.

Sur le plan normatif, la conséquence en est tirée à l'article 6, qui définit l'objectif de valeur constitutionnelle du développement durable. Celui-ci exige la conciliation entre ses trois piliers : protection et mise en valeur de l'environnement, développement économique, développement social.

Les auditions ont révélé le caractère symbolique que revêt l'ordre dans lequel ces trois termes sont mentionnés. Ainsi, le professeur Michel Prieur, exprimant la position de la Société française de droit de l'environnement, a fait valoir que le texte remet en cause la théorie jurisprudentielle du bilan, subordonne explicitement la protection et la mise en valeur de l'environnement aux contingences économiques et sociales et ne répond pas à l'esprit du développement durable. Il a en conséquence préconisé l'inversion de l'ordre des termes, dans une rédaction qui pourrait être : « *À cet effet, elles concilient le développement économique et social avec la protection et la mise en valeur de l'environnement* ». M. Cédric du Monceau, directeur général de WWF France, MM. Jacques Pasquier et Paul Bonhommeau, porte-parole de la Confédération paysanne, ainsi que M. Bernard Rousseau, président de France Nature Environnement, ont soutenu la même position. Pour sa part, M. Philippe Charrier, P.-D.G. de Procter et Gamble France, a fait du texte une analyse inverse : l'environnement étant cité en premier lieu et faisant désormais l'objet d'une consécration explicite, il semble devoir prévaloir sur le développement économique et social.

D'autres personnes entendues ont, pour leur part, estimé le texte équilibré en l'état.

L'objet de l'article est bien d'assurer une conciliation entre les trois piliers du développement durable, en partant d'une situation dans laquelle l'environnement, faute de protection juridique suffisante, occupe une place subalterne.

Dans sa rédaction actuelle, le texte paraît assurer l'équilibre recherché. Il exige, d'une part, la prise en compte de l'environnement, désormais constitutionnellement protégé, et d'autre part la conciliation avec les deux autres piliers. Or aucune hiérarchie ne peut être établie entre les exigences figurant dans le bloc de constitutionnalité. En opérant la conciliation qui lui incombe, le législateur ne pourra priver de garantie légale une exigence constitutionnellement protégée. Du point de vue du juge constitutionnel, la question de l'ordre dans lequel les « trois piliers » sont mentionnés n'est pas déterminante, dès lors que chacun d'entre eux a bien valeur constitutionnelle.

Toutefois, la rédaction actuelle n'est manifestement pas totalement satisfaisante, puisque chaque partie l'interprète à son désavantage. Une rédaction qui reflète un parallélisme strict entre les trois piliers du développement durable serait sans doute préférable.

## 2. Consécration de l'objectif d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques

Afin d'assurer la prise en compte aussi large que possible de l'objectif de développement durable, l'article 6 prévoit son intégration dans l'ensemble des politiques publiques, et pas seulement dans celles affectant les territoires et les milieux naturels. Ainsi, l'intégration s'impose plus largement qu'en vertu de l'actuel article L. 110-1 du code de l'environnement.

Il s'applique, non seulement aux décisions, mais aux politiques publiques dont elles sont une expression, et qui peuvent être définies comme l'ensemble des actions menées par les autorités publiques dans un but d'intérêt général.

- L'article 6 de la Charte confère donc un fondement constitutionnel à diverses législations qui, dès à présent, mettent en œuvre l'objectif d'intégration. C'est ainsi que l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme relatif aux plans locaux d'urbanisme dispose que ceux-ci précisent les besoins répertoriés et peuvent prévoir des orientations d'action notamment en matière d'environnement. Autre exemple, l'article 14 du nouveau code des marchés publics, aux termes duquel : « *La définition des conditions d'exécution d'un marché dans les cahiers des charges peut viser à promouvoir l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion, à lutter contre le chômage ou à protéger l'environnement. Ces conditions d'exécution ne doivent pas avoir d'effet discriminatoire à l'égard des candidats potentiels.* »

En matière de droit commercial, peuvent également être citées les dispositions insérées à l'article L. 225-102-1 du code de commerce par la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques, selon lesquelles les rapports annuels présentés à l'assemblée générale des actionnaires des sociétés cotées en bourse comprennent des informations sur la manière dont ces sociétés prennent en compte les conséquences sociales et environnementales de leur activité.

- Divers moyens peuvent être choisis pour contribuer à la prise en compte de l'environnement par les politiques publiques. La « commission Coppens » avait ainsi proposé de mentionner la faculté pour les autorités publiques de « mettre en œuvre des dispositions d'incitation adaptées », et l'obligation, dans les conditions prévues par la loi, d'évaluer l'efficacité économique et l'impact social des mesures prises, en comparant leurs coûts et avantages.

Outre cette évaluation *ex post*, la généralisation des études d'impact environnemental préalables à toute politique publique nous a été proposée par la confédération Coop de France.

Durant son audition, M. Olivier Godard a même souhaité que l'article 6 fasse expressément mention des moyens mis au service du développement durable par les politiques publiques, en prévoyant : « *À cet effet, elles recourent aux instruments réglementaires et économiques permettant l'atteinte des objectifs liés à la qualité de l'environnement au moindre coût pour la collectivité* ».

Ces différents instruments méritent attention. En tout état de cause, le choix des moyens relève pleinement de la compétence du législateur et, subsidiairement, des autorités chargées de définir les politiques publiques. Il convient, en cette matière comme dans les autres, que la Constitution s'en tienne à la définition des orientations. De plus, graver dans le marbre constitutionnel une énumération vouée à être rapidement incomplète ne serait pas de bonne méthode juridique : ce serait risquer d'exclure *a contrario* d'autres modalités.

### 3. La question de la culture : un futur quatrième pilier pour le développement durable ?

- Dans son avis n° 2002-07 d'avril 2002 sur la culture et le développement durable, la Commission française du développement durable a insisté vigoureusement sur « *la nécessité de compléter l'approche du développement durable en intégrant la dimension culturelle au même titre que les dimensions économique, sociale et environnementale.* » Faisant valoir que la diversité des cultures, patrimoine de l'humanité tout comme le patrimoine naturel qu'est la biosphère, doit être protégée afin d'être transmise aux générations futures, elle a souhaité que « *soit pris en compte l'aspect inaliénable du domaine culturel* ». Elle considérait enfin que « *les relais d'une telle prise de position politique doivent être trouvés au niveau européen et international* ».

Cette position parfaitement fondée mérite en effet de continuer à être défendue par la France. Pour autant, la proposition de faire figurer dans la présente Charte un « quatrième pilier » du développement durable se heurte à deux objections. L'idée est innovante, mais pour l'heure dépourvue de références internationalement reconnues. D'autre part et surtout, la notion de culture risque d'introduire un élément de confusion dans un débat qui, centré sur l'environnement, comporte déjà des dimensions nombreuses et complexes.

- Une « solution de repli » consisterait à mentionner la dimension culturelle de l'environnement, en complément de sa dimension naturelle, selon la suggestion du professeur Michel Prieur. Il faudrait alors mentionner le paysage, proposition soutenue au cours de leurs auditions par les professeurs Yves Coppens et Geneviève Viney ainsi que par M. Christophe Sanson.

Sans conteste, il n'y a pas d'environnement totalement exempt d'influence humaine, et les paysages de France ont, peu ou prou, été façonnés par l'homme au cours d'une longue histoire <sup>(1)</sup>.

Néanmoins, l'utilité de cette précision peut être mise en doute, justement parce que le droit de l'environnement, depuis l'origine, prend cet aspect en compte. Le ministre chargé de l'environnement n'est pas seulement le ministre de la nature : comme ses prédécesseurs, il est, au sein du gouvernement, « *responsable des actions de protection de la nature, des paysages et des sites* » <sup>(2)</sup>. Le code de l'environnement comporte un article L. 350-1, relatif aux paysages, qui dispose : « *I. — Sur des territoires remarquables par leur intérêt paysager, définis en concertation avec les*

---

(1) Voir Jean-Robert Pitte : « Histoire du paysage français », 2 tomes, 2<sup>e</sup> éd., 1989.

(2) Décret du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'écologie et du développement durable.

*collectivités territoriales concernées (...), l'État peut prendre des directives de protection et de mise en valeur des paysages.- II. — Ces dernières directives déterminent les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères qui sont applicables à ces territoires (...)* »

La question est au fond de savoir s'il est souhaitable de faire figurer dans la Constitution une définition de l'environnement, à l'encontre du choix retenu aussi bien par la « commission Coppens » que par le Gouvernement. Au terme des auditions, il ne paraît pas nécessaire d'enfermer la notion dans une définition rigide. Celle-ci risquerait d'être perçue comme l'expression d'une volonté d'immobilisme.

L'article 6, en l'état, assure un élargissement et une garantie notables aux objectifs de développement durable et la prise en compte intégrée de l'environnement dans l'ensemble des politiques publiques. Il a très peu d'équivalents dans le monde, et un seul dans l'Union européenne : l'article 66-2 de la constitution portugaise.

Après avoir *rejeté* un amendement de simplification rédactionnelle présenté par **M. Christophe Caresche** ainsi que les amendements n<sup>os</sup> 13 et 14 de M. Yves Cochet prévoyant respectivement que le développement économique et social devait être compatible avec la protection et la restauration de l'environnement et que les politiques publiques devaient prendre en compte la protection et l'amélioration de l'environnement, la Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur**, sous-amendé à l'initiative de M. Claude Goasguen et de M. Jean-Pierre Soisson, invitant les politiques publiques à concilier l'environnement, le développement et le progrès social (**amendement n° 52**).

#### Article 7 de la Charte

### **Droits d'information et de participation**

Le 25 juin 1998, à Aarhus, au Danemark, était signée, sous l'égide de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe, la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Ayant été ratifiée par dix-sept pays, majoritairement d'Europe de l'Est, la « convention d'Aarhus », à laquelle la Communauté européenne est partie, a acquis valeur de droit positif à la fin de l'année 2001. En France, son entrée en vigueur en droit interne est intervenue le 6 octobre 2002 <sup>(1)</sup>.

L'article premier de cette convention en présente l'objet :

*« 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. »*

---

(1) Après sa publication par le décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002, J.O. du 21 septembre 2002.

Les dispositions de la convention d'Aarhus sont l'aspect le plus significatif d'un ensemble complexe de normes, principalement internationales, ayant pour objet de garantir les droits d'information et de participation des citoyens en matière d'environnement. En définissant les contours des droits constitutionnellement garantis en ce sens, l'article 7 assurera une clarification dont bénéficiera en particulier le législateur appelé prochainement à transposer les directives communautaires consécutives à la convention d'Aarhus.

Cet article est ainsi rédigé : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.* »

### 1. Des sources internationales complexes

Les articles de la convention d'Aarhus se présentent en quelque sorte comme des « menus d'options », à charge pour les parties, dont la France, de déterminer les modalités d'application qui leur paraissent à la fois souhaitables et compatibles avec leur système juridique.

- S'agissant des États membres de l'Union européenne, la situation est rendue complexe par le fait que, la Communauté étant partie à la Convention, elle a élaboré deux directives destinées à sa mise en œuvre. C'est donc par leur transposition que s'effectuera l'application pratique des stipulations de la convention d'Aarhus. Mais, s'agissant du libre accès à **l'information**, la directive n° 90/313/CEE du 7 juin 1990 était déjà en vigueur. Son dispositif est moins ambitieux, puisqu'il ne prévoit l'information des citoyens qu'à leur demande et admet un assez grand nombre de cas de refus de communication. Elle sera remplacée le 1<sup>er</sup> février 2005 par la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Celle-ci garantit le droit d'accès aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ou pour leur compte et vise à rendre ces informations disponibles d'office.

La directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 complète ce dispositif, s'agissant de la **participation** du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement. Un projet de loi de transposition de cette directive est en cours d'élaboration.

- Dans le cadre du Conseil de l'Europe, le droit à l'information en matière d'environnement ne fait pas l'objet d'un régime spécifique. Il est rattaché par la Cour européenne des droits de l'homme à des dispositions de portée générale de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : soit ses articles 2 et 8, soit son article 10 : « *Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend (...) la liberté de recevoir ou de communiquer des informations* ». <sup>(1)</sup> Ce droit fait l'objet de recommandations, en particulier la recommandation (81)19 du comité des ministres du Conseil de

---

(1) Cf. Sandrine Maljean-Dubois, « La convention européenne des droits de l'homme et le droit à l'information en matière d'environnement », *revue générale de droit international public*, 1998-4, p. 995.

l'Europe, en date du 25 novembre 1981 sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques.

## 2. Un droit national foisonnant

### *a) Une transposition par étapes*

La mise en œuvre dans le droit national de ces sources diverses, se recoupant partiellement, est un exercice délicat. Les dispositions en la matière viennent compléter dans le domaine de l'environnement le régime de droit commun de l'accès aux documents administratifs, issu du titre I<sup>er</sup> de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public <sup>(1)</sup>. Le professeur Michel Prieur regrette à titre général que ces dispositions ne permettent pas la communication des éléments de documents et des actes préparatoires.

- La France a longtemps considéré que la loi de 1978 la dispensait de transposer la directive précitée du 7 juin 1990, puisqu'elle comportait des garanties équivalentes, et dans certains cas, supérieures.

La Commission européenne contestant ce point de vue, la France a finalement modifié sa législation à l'occasion de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Elle a ensuite transposé la directive de 1990 par l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001, qui a créé dans le code de l'environnement un nouveau chapitre relatif à la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. Celui-ci comprend l'article L. 124-1, qui complète les dispositions générales figurant à l'article L. 110-1 du même code. Il renvoie pour l'essentiel à la loi du 17 juillet 1978, y ajoutant des dispositions spécifiques en matière d'informations non communicables. Ses dispositions régissent l'accès à l'information « *détenue par les autorités publiques ayant des responsabilités en matière d'environnement.* »

Il en résulte que ne peuvent être communiquées les informations dont la consultation ou la communication porterait atteinte :

« — *au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;*

— *au secret de la défense nationale ;*

— *à la conduite de la politique extérieure de la France ;*

— *à la sûreté de l'État, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ;*

— *à la monnaie et au crédit public ;*

---

(1) Dans un arrêt Ullmann du 29 avril 2002, le Conseil d'État a reconnu à l'accès aux documents administratifs la valeur d'une garantie fondamentale accordée aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, sur le fondement du troisième alinéa de l'article 34 de la Constitution. À ce titre, son régime relève de la compétence législative.

— au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;

— à la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières »<sup>(1)</sup>.

Outre ces exceptions de portée générale, la consultation ou la communication peut être refusée dans les cas où elle porterait atteinte à l'environnement auquel elle se rapporte ou aux intérêts d'un tiers qui a fourni librement l'information demandée et ne consent pas à sa divulgation.

En l'état actuel de la jurisprudence du Conseil d'État, sont concernés les « documents administratifs » incluant les actes de droit privé de l'administration, mais aussi ceux des personnes privées chargées d'une mission de service public<sup>(2)</sup>.

- Depuis lors, la Cour de justice des Communautés européenne a condamné la France en raison de la transposition tardive de la circulaire de 1990. Le principal intérêt de cette décision est d'apporter des indications en vue de la transposition à venir de la directive précitée du 28 janvier 2003, transposition qui devra intervenir avant le 14 février 2005<sup>(3)</sup>.

Au regard du droit communautaire, les nouvelles dispositions législatives devront définir de façon large les informations soumises à l'obligation de communication (sans les réserver aux documents administratifs), définir limitativement la liste des exceptions et prévoir une possibilité de communication partielle. L'article L. 124-1 précité respecte déjà ces conditions, sous réserve de la première. La décision a, par ailleurs admis comme conforme à la directive la règle de droit français relative au rejet implicite.

#### ***b) Clarifications et extensions du droit d'accès***

- Les documents propres à l'environnement faisaient l'objet, depuis la « loi Barnier » du 2 février 1995, de dispositions qui, étrangement, définissaient la participation par un droit d'accès à l'information : « *Le principe de participation, selon lequel chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses* ». Cette dernière mention se rapporte, en particulier, aux activités nucléaires et à la radioactivité, les leçons de la communication défailante sur l'accident de Tchernobyl ayant été tirées.

Une clarification bienvenue a été réalisée par l'article 132 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Les dispositions précitées du code de l'environnement, figurant actuellement au 4° du II de l'article L. 110-1 de ce code ont été ainsi complétées : « *et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ». Le contenu respectif des

---

(1) Dispositions du I de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée, auxquelles renvoie le II de l'article L. 124-1.

(2) Conseil d'État, 24 janvier 1986, Vinçot ; 6 juin 1986, Ordre des avocats au barreau de Pontoise.

(3) CJCE, décision du 26 juin 2003, Commission des Communautés européennes c/République française – n° C-223/00.

principes d'information et de participation est ainsi présenté de façon plus autonome et plus complète.

- D'autres articles du code de l'environnement mettent en place diverses commissions locales destinées à assurer l'information du public dans des domaines particuliers : traitement des déchets (article L. 125-1), déchets radioactifs traités dans un laboratoire souterrain (article L. 542-13), risques majeurs (article L. 125-2)<sup>(1)</sup>.

Le droit national étant lui-même très divers, car issu de sédimentations successives, le législateur aura une tâche ardue pour transposer les règles issues de la convention d'Aarhus et passées par le filtre des directives communautaires. **L'article 7 doit lui assurer un guide utile, en dégagant le « noyau dur » des droits constitutionnellement reconnus.**

### **3. Les bénéficiaires des droits reconnus par l'article 7 : une définition large**

L'article 7 est le premier de la Charte à rendre bénéficiaires d'un droit, non pas les personnes physiques (« *chacun* »), mais « *toute personne* ». Comme dans le cadre des articles 2 à 4, qui eux, établissent des devoirs, cette expression s'entend non seulement des personnes physiques, mais également des personnes morales, publiques et privées.

Rendre des personnes morales bénéficiaires de droits fondamentaux ne va pas nécessairement de soi, au moins du point de vue du droit comparé : certains constituants étrangers ont même jugé utile de le prévoir expressément. C'est ainsi que l'article 19-3 de la loi fondamentale allemande dispose : « *Les droits fondamentaux s'appliquent aussi aux personnes morales nationales dans la mesure où ils leur sont applicable en raison de leur nature* ». Une exception analogue figure dans la constitution portugaise.

- En France, dès le début des années quatre-vingts, le Conseil constitutionnel a admis que **des personnes morales de droit privé** soient bénéficiaires de droits fondamentaux, constitutionnellement protégés. Cette protection a été reconnue en premier lieu, le 22 juillet 1980, à l'égard des droits de la défense de personnes morales, en l'occurrence des syndicats, dans une affaire concernant l'environnement<sup>(2)</sup>. Le Conseil constitutionnel a, par la suite, vérifié le respect par le législateur du principe d'égalité entre les sociétés<sup>(3)</sup>, entre des fondations et associations agréées<sup>(4)</sup>, ou entre des établissements d'enseignement, selon qu'ils sont privés ou non<sup>(5)</sup>.

- À la différence de l'Allemagne, la France admet également que des **personnes morales de droit public** soient bénéficiaires de droits fondamentaux, le

---

(1) La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels a renforcé ce dispositif en rendant obligatoire la création de comités locaux d'information et de concertation sur les risques (CLIC) dans tout bassin industriel comprenant au moins une installation classée « Seveso ».

(2) Décision n° 80-117 du 22 juillet 1980 relative à la loi sur le contrôle des matières nucléaires, notamment son article 6 (considérant 7).

(3) Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 sur les nationalisations.

(4) Décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984 sur la loi de finances pour 1985.

(5) Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994 sur la loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements privés par les collectivités locales.

plus fréquemment invoqué étant le principe d'égalité : établissements publics <sup>(1)</sup>, collectivités territoriales <sup>(2)</sup> ou partis politiques <sup>(3)</sup>.

- La jurisprudence administrative, quoique récemment, a également admis qu'une personne morale, en l'occurrence une commune, puisse être titulaire d'une liberté fondamentale : dans son arrêt de section *Commune de Venelles* du 18 janvier 2001, le Conseil d'État a même compté la libre administration des collectivités locales au nombre des libertés fondamentales.

C'est donc en plein accord avec une jurisprudence solidement établie que l'article 7 ouvre aux personnes morales les droits d'information et de participation. La question est d'importance dans le domaine de l'environnement, en raison du rôle actif qu'y jouent les associations.

#### 4. La distinction claire entre information et participation

Comme on l'a vu au paragraphe 2 ci-avant, jusqu'en 2002, le code rural, puis le code de l'environnement en son article L. 110-1, proclamaient le principe de participation avant de décrire le droit d'accès à l'information. Cette bizarrerie n'a pris fin qu'avec la loi sur la démocratie de proximité, qui traitait des deux aspects, mais dans une rédaction perfectible.

En leur conférant valeur constitutionnelle, l'article 7 clarifie la définition des deux droits, désormais nettement distingués.

- Le droit d'accès à l'information, en particulier, ne portera que sur les **informations détenues par les autorités publiques**. Il s'agit d'une précision nécessaire, non d'une restriction. Elle correspond à l'état actuel du droit français - construit autour de l'accès aux documents administratifs -, dont l'enjeu est d'éclairer le citoyen sur la décision publique. Surtout, elle répond à la convention d'Aarhus. Son article 4, relatif à l'accès à l'information sur l'environnement, ne porte que sur les autorités publiques, dont l'article 5 exige en outre qu'elles diffusent des informations d'ordre général sur l'environnement.

On notera que la reconnaissance constitutionnelle d'un « droit horizontal » de portée générale permettant de demander à des particuliers l'accès à des informations concernant l'environnement serait porteuse de lourdes conséquences contentieuses. Elle pourrait en effet heurter la liberté du commerce et de l'industrie, le respect de la vie privée, ainsi que le secret en matière commerciale et industrielle, qui est légalement protégé.

Dans les cas où l'accès à l'information détenue par des personnes privées ne porterait pas de telles atteintes, il resterait loisible au législateur de prévoir l'accès à des informations privées, en allant au-delà des obligations de la Charte <sup>(4)</sup>.

---

(1) Décision n° 79-112 DC du 9 janvier 1980 : discrimination alléguée en matière fiscale au détriment d'établissements d'Électricité de France.

(2) Décision n° 82-138 DC du 25 février 1982 sur la loi portant statut particulier de la région de Corse.

(3) Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990 sur la loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

(4) Comme on l'a noté au 2. ci-avant, la transposition au plus tard en février 2005, de la directive du 28 janvier 2003 est susceptible de donner au droit d'accès un contenu encore plus large. En effet, le droit communautaire retient une notion

- L'article 7 n'est pas une disposition de compétences, mais de procédure. Le droit « *de participer à l'élaboration des décisions publiques* » ne peut être entendu comme une participation à l'exercice du pouvoir de décision dévolu à chaque autorité publique : l'élaboration de la décision n'est pas la prise de décision. Le paragraphe 8 de l'article 6 de la convention d'Aarhus est éclairant à cet égard : « *Chaque Partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération* ».

Par conséquent, ce droit de participation, constitutionnellement garanti, implique que les citoyens soient mis en mesure de donner un avis à un stade précoce, où toutes les options sont ouvertes. Il implique également que leur avis s'inscrive dans le cadre d'un débat contradictoire.

L'article 6 de la convention d'Aarhus comporte de nombreuses indications d'ordre chronologique : paragraphe 2 : « *Lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné est informé comme il convient de manière efficace et en temps voulu (...) au début du processus* » ; paragraphe 3 : « *... il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus ...* ». De même l'article 8, qui se rapporte à la phase d'élaboration de dispositions réglementaires ou de normes générales, prévoit de « *fixer des délais suffisants pour permettre une participation effective* ».

En mettant en œuvre l'article 7 de la Charte, le législateur devra respecter ces principes, pour donner toute sa portée utile au droit de participation. C'est pourquoi il ne paraît pas nécessaire d'alourdir la rédaction en insérant des précisions issues de l'article 8 de la convention d'Aarhus, comme l'a suggéré le professeur Michel Prieur au nom de la Société française de droit de l'environnement.

## **5. Des conditions et des limites établies par le législateur**

Le droit d'accès à l'information et le droit de participation en matière d'environnement ne seront ni directement applicables, ni directement invocables devant le juge, car leur mise en œuvre passe par la loi.

La particularité de l'article 7 est de confier au législateur la faculté d'assigner des limites à ces droits. Quelles limites ? Le rapprochement avec le considérant 6, aux termes duquel « *la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la nation* », pourra apporter des indications à cet égard.

Les limites posées à l'accès à l'information, pourraient être justifiées en particulier par des exigences de confidentialité ou de secret tenant à la sécurité de la Nation, à sa défense, ou aux « *éléments essentiels de son potentiel scientifique et*

---

*d'« information relative à l'environnement » plus extensive que celle de « document administratif », que le droit français lie à la notion de service public.*

*économique* », pour reprendre les termes de l'article 410-1 du code pénal <sup>(1)</sup>. La liste précitée (au 2 ci-avant) des secrets actuellement protégés en matière d'environnement pourrait ainsi être conservée, sous réserve de la faculté, pour le législateur, de prévoir des limitations moins nombreuses qu'actuellement.

En tout état de cause, la conciliation ainsi opérée sous le contrôle du juge constitutionnel ne pourra priver de garanties légales les droits proclamés à l'article 7.

## **6. La question du droit d'accès à la justice : un ajout superflu**

Le troisième volet de la convention d'Aarhus, qui figure en son article 9, porte sur le droit d'accès à la justice des personnes dont les droits garantis par la convention auraient été méconnus.

Durant les auditions, le professeur Geneviève Viney et M. Christophe Sanson ont insisté sur l'importance de ce droit dans le domaine de l'environnement, singulièrement au profit des associations.

Or, le droit à l'accès la justice est pleinement garanti par la Constitution : il résulte à la fois du principe d'égalité devant la justice, découlant de l'article 6 de la Déclaration de 1789, et de la garantie des droits proclamés par son article 9 et à laquelle le Conseil constitutionnel rattache les principes des droits de la défense et de la présomption d'innocence. Dans la mesure où, ainsi qu'on l'a vu, les personnes morales, dont les associations, bénéficient des droits garantis à l'article 7, une affirmation supplémentaire serait redondante. Le premier droit fondamental reconnu à une personne morale par le Conseil constitutionnel a été, faut-il le rappeler, le respect des droits de la défense, le 22 juillet 1980.

Dès lors, l'affirmation d'un droit d'accès spécifique en matière d'environnement, faute d'effet juridique, aurait seulement une portée « pédagogique ». S'agissant d'un texte dont certains craignent – à tort – qu'il provoque une augmentation inconsidérée des contentieux, une telle mention ne paraît pas nécessaire.

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Christophe Caresche** prévoyant que toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques en application du principe de « participation ». Elle a également *rejeté* l'amendement n° 15 de M. Yves Cochet supprimant la disposition conditionnant l'exercice de ces droits à l'existence d'une loi spécifique.

---

(1) La Charte ne fait en cela que ménager la possibilité de maintenir des régimes particuliers actuellement en vigueur. C'est ainsi que, comme l'a signalé Mme Catherine Champrenault au cours de son audition, du fait du secret défense, les conditions d'engagement de responsabilité pour exposition à la radioactivité sont différentes selon qu'il s'agit d'activités civiles ou militaires. La situation n'est pas neuve, mais sera rendue plus visible du fait de la publicité des débats sur la Charte.

Article 8 de la Charte

**Éducation et formation à l'environnement**

L'article est la traduction de l'objectif assigné par le Président de la République dans son discours d'Orléans du 3 mai 2001 : « (...) *Parce que l'écologie est au cœur de la citoyenneté, elle doit faire partie des programmes d'enseignement dès l'école primaire, pour apprendre à nos enfants les lois de la nature et les gestes qui la protègent* ».

Parmi les moyens prioritaires préconisés par le Conseil économique et social pour promouvoir les politiques d'environnement, figure, quoiqu'en fin de liste, « *un gros effort d'information, éducation, sensibilisation, formation y compris au moyen d'actions de progrès (formation-action)* »<sup>(1)</sup>. Proclamée dès la déclaration de Stockholm du 16 juin 1972, la valeur de l'éducation à l'environnement est unanimement reconnue. Elle apparaît en filigrane dans le principe 21 de la convention de Rio de 1992 qui appelle à la mobilisation des jeunes du monde entier.

De façon plus contraignante pour les États, l'article 3 de la convention d'Aarhus de 1998, entrée en vigueur en France en 2002, dispose que « *chaque partie favorise l'éducation écologique du public et sensibilise celui-ci aux problèmes environnementaux afin notamment qu'il sache comment procéder pour avoir accès à l'information, participer au processus décisionnel et saisir la justice en matière d'environnement* ».

Pourtant, l'éducation à l'environnement peine à accéder à la reconnaissance constitutionnelle. Peu de constitutions étrangères lui font une place : en Europe, l'éducation à l'environnement n'est mentionnée que dans la constitution portugaise (article 66-2).

Les assises territoriales et la consultation nationale conduites au cours de l'année 2003, parallèlement aux travaux de la commission Coppens, ont révélé une large attente de reconnaissance juridique du rôle de l'éducation et de la formation à l'environnement. Il est d'autant plus justifié d'y répondre que le septième considérant évoque la responsabilité vis-à-vis des générations futures, qui est au cœur de la démarche du développement durable.

Parmi les personnalités auditionnées, M. Gérard Mégie, président du CNRS, a fermement plaidé en faveur de cet article, l'éducation et la formation venant en complément de l'information garantie à l'article 7. Il a souligné la nécessité de donner au public le niveau de connaissances de nature à éviter des débats stériles sur des sujets tels que l'énergie nucléaire ou les organismes génétiquement modifiés, qui ne se posent pas en termes manichéens. Si l'éducation garantie à l'article 8 lui a paru une exigence démocratique de premier plan, il n'en a pas méconnu les difficultés pratiques de mise en œuvre. Le défi sera d'assurer, dans le contenu des programmes et la façon d'enseigner, une vision complète de l'environnement, assurant en particulier un équilibre entre les sciences physiques et les sciences de la vie. En

---

(1) Avis adopté le 13 mars 2003 sur le rapport de M. Claude Martinand, p. 31.

revanche, il sera aisé d'insérer des articles relatifs à l'enseignement de l'environnement dans le code de l'éducation <sup>(1)</sup>,

L'article 8 porte à la fois sur l'enseignement scolaire et supérieur, ainsi que sur la formation tout au long de la vie. S'il consacre bien un objectif de valeur constitutionnelle, d'ordre général, par l'emploi du verbe « *devoir* », il n'assigne pas un contenu impératif à ces enseignements.

La confédération Coop de France a suggéré de faire porter l'éducation et la formation, à la fois sur l'environnement et sur le développement durable. Dans la mesure où l'environnement, objet de la présente Charte, en est sans doute, des trois « piliers », le moins connu et le moins enseigné, cette proposition risquerait d'affaiblir la portée de l'article. Quant au souhait, également exprimé, de former à la complexité des problèmes d'environnement, on ne peut que le partager. Mais cette précision n'a pas sa place dans le texte de la Constitution.

La Commission a *rejeté* l'amendement rédactionnel n° 43 de M. Francois-Michel Gonnot.

#### Article 9 de la Charte

### **Concours de la recherche et de l'innovation à l'environnement**

Comme la déclaration de Stockholm de 1972, la présente Charte mentionne consécutivement la recherche et l'éducation pour leur rôle en matière d'environnement. Son article 9 dispose : « *La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement* ».

Les auditions ont permis de constater une demande forte en faveur de la consécration de la recherche dans le cadre de la Charte de l'environnement, demande associée à de nombreuses attentes sur le contenu du texte, d'autant que, par ailleurs, la recherche est au cœur de la problématique du principe de précaution, ardemment débattu dans les milieux scientifiques.

Au cours de son audition, M. Hubert Reeves a appelé à un « idéal de vigilance » en matière de recherche, impliquant la prise de conscience par les chercheurs de leur responsabilité morale en matière d'environnement. La mention expresse de la recherche au niveau constitutionnel est également espérée à la fois à titre de reconnaissance de la valeur de la recherche et comme garantie pour son avenir. Mais ces attentes étaient trop diverses pour que l'article 9, dans sa brièveté, puisse répondre à chacune.

Il assure pourtant pleinement son rôle : reconnaître la valeur éminente de la recherche pour la compréhension, la préservation et la mise en valeur de l'environnement.

---

(1) Par exemple s'agissant des enseignements scolaires, au chapitre II « Dispositions propres à certaines matières d'enseignement » du titre I<sup>er</sup> du livre III, articles 312-1 à 312-16.

## 1. Proclamer le rôle éminent de la recherche et de l'innovation

Comme l'a souligné M. Gérard Mégie, président du CNRS, l'un des mérites de la Charte est d'être inspirée d'une conception qui reconnaît que l'action de l'homme sur la nature n'est pas nécessairement néfaste. Le rôle de la science est décisif dans cette perspective positive. M. Hubert Reeves, quant à lui, a fait valoir que la science n'ayant pas de valeur morale en elle-même, il importait d'inviter les chercheurs à développer des recherches bénéfiques pour l'humanité.

Ce rôle est reconnu aussi bien sur le plan international que dans le droit communautaire et le droit national de l'environnement, mais sans faire l'objet d'une affirmation solennelle.

- À l'échelon international, la recherche scientifique est prise en compte, mais par allusion, d'une part à l'article 4-1 de la convention-cadre des Nations unies du 9 mai 1992 sur les changements climatiques, d'autre part à l'article 12 de la convention de Rio du 22 mai 1992 sur la diversité biologique.

- Dans la politique communautaire, c'est assez timidement qu'est définie la place de la recherche. Le paragraphe 3 de l'article 174 du traité instituant la Communauté européenne se borne à prévoir : « *Dans l'élaboration de sa politique dans le domaine de l'environnement, la Communauté tient compte : — des données scientifiques et techniques disponibles (...)* ».

- Le rôle de la recherche et de l'innovation est affirmé de façon beaucoup plus nette par la législation française.

Parmi d'autres exemples, l'article L. 321-1 du code de l'environnement issu de la « loi littoral » n° 86-2 du 2 janvier 1986, dispose que la réalisation de la politique d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral implique une coordination des actions publiques ayant pour premier objet « la mise en œuvre d'un effort de recherche et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral ». L'article L. 331-14 cite la participation à des programmes de recherche comme première contribution des organismes des parcs nationaux. De même, la recherche est l'une des missions assignées au Conseil supérieur de la pêche par l'article L. 434-1 du même code.

La consécration constitutionnelle apportera à la recherche en environnement l'assurance de ne pouvoir être privée de telles garanties légales.

## 2. Tout le champ de la recherche

La « commission Coppens » avait proposé de faire référence à « *la recherche scientifique et l'innovation technologique* ». Les adjectifs ont été retirés, car ils sont potentiellement restrictifs dans un texte juridique. Le présent article est donc applicable à tous les stades de la recherche et de l'innovation, depuis la recherche fondamentale jusqu'aux applications technologiques, du laboratoire à l'entreprise.

Dans une perspective de développement durable, la prise en compte de l'environnement par l'ensemble des chercheurs est une nécessité. Comme l'a considéré le président du CNRS, il est bon que les chercheurs s'interrogent sur les répercussions de leurs travaux et l'article 9 peut y concourir.

Il s'est par ailleurs interrogé sur l'expression « *la préservation et la mise en valeur de l'environnement* », dont le premier terme lui a paru quelque peu statique. Toutefois, combiné par les autres articles, l'expression s'inscrit dans une vision dynamique, qui suppose notamment le développement des recherches sur la compréhension de systèmes naturels.

### **3. Un objectif de participation**

La recherche et l'innovation ainsi définies se voient fixer un objectif qui suppose des mesures d'application, notamment par voie législative. L'emploi du verbe « devoir » suppose que l'article n'a pas la valeur normative autonome que lui aurait conférée une tournure à l'indicatif ou, ce qui est équivalent, un impératif.

De plus, il n'est pas demandé à chaque discipline de se mettre au service de l'environnement. Cela n'aurait pas de sens, ne serait pas compatible avec les autres objectifs fondamentaux de la Nation, et serait du reste contraire à l'indépendance des professeurs d'université, principe fondamental reconnu par les lois de la République, donc constitutionnellement protégé (ainsi que le juge la décision du Conseil constitutionnel n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, considérant 20). L'article 9 prévoit que la recherche et l'innovation, considérés en général, doivent apporter *leur* concours, formulation moins exigeante que le « *doivent concourir* » préféré par la « commission Coppens ». Au cours de l'audition de membres de celle-ci par la commission des Lois, le 10 décembre 2003, M. Robert Klapisch, président de l'Association française pour l'avancement des sciences, avait maintenu sa préférence pour cette rédaction, justement parce qu'elle était plus positive. Or, adopter une formulation par trop contraignante risquerait de susciter des malentendus. La consécration du rôle de la recherche en faveur de l'environnement et l'incitation à son développement doivent se concilier avec l'indispensable liberté des chercheurs.

### **4. La place de l'article n'est pas déterminante**

La recherche a partie liée avec plusieurs aspects de l'environnement. Si le rapporteur en doutait, elle en aurait été convaincue par les diverses suggestions tendant à déplacer l'article relatif à la recherche. Il a été proposé de le placer à la suite de l'article 5 pour exprimer le fait que le principe de précaution n'est pas un frein à la recherche. L'UFC-Que choisir a même proposé de l'insérer dans l'article 5. Comme l'innovation ne concourt pas seulement à l'environnement, M. Jean-Pierre Charrier a suggéré de l'inscrire après l'article général sur le développement durable, l'article 6.

Si les préoccupations ainsi exprimées sont fondées, aucune n'est décisive, et l'ordre le plus logique paraît celui du projet, dans lequel la recherche succède à l'éducation et à la formation.

Après avoir *rejeté* un amendement de suppression de cet article, par coordination, présenté par **M. Christophe Caresche**, la Commission a également *rejeté* un amendement rédactionnel de **M. Michel Piron**.

Article 10 de la Charte

### **Action européenne et internationale de la France**

L'article 10, qui énonce que « *la présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France* », est éclairé par les considérants.

Le troisième considérant, en particulier, exprime la « *communauté de destin terrestre* » décrite par Edgar Morin<sup>(1)</sup>, en énonçant que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains. Le septième considérant reconnaît la dimension planétaire de toute politique réaliste en matière d'environnement et de développement durable.

La prise en compte des exigences de la Charte passe donc notamment par son action diplomatique.

#### **1. Une lacune du droit français et des constitutions étrangères**

Comme l'a signalé le Conseil économique et social, la définition de l'environnement donnée par l'article L. 110-1 du code de l'environnement « *omet la dimension transfrontalière et internationale de beaucoup de problèmes de l'environnement* »<sup>(2)</sup>.

Les constitutions étrangères n'y font pas davantage référence, même si certaines d'entre elles (dont celles de l'Espagne, de la Grèce et du Portugal) comportent des renvois aux principes du droit constitutionnel de l'environnement.

Or, cette dimension et la nécessité d'une coopération internationale étaient présentes dès le 16 juin 1972 dans les principes 24 et 25 de la déclaration de Stockholm adoptée par la conférence des Nations unies sur l'environnement. La conférence de Rio de 1992 fait également figurer la coopération internationale dans son principe 12.

Seul le droit communautaire prend en compte la coopération en matière d'environnement, en tant qu'objectif de la politique européenne. Aux termes de l'article 174 du Traité instituant la Communauté européenne : « *La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite des objectifs suivants : (...) la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement* ».

Ces dispositions sont fidèlement reprises au d) du paragraphe 1 de l'article III-129 du projet de traité établissant une Constitution pour l'Union européenne. Celui-ci prévoit en outre, dans son article 3 relatif aux objectifs de

---

(1) Terre-Patrie, 1993, p. 212.

(2) Avis adopté le 12 mars 2003 sur le rapport de M. Claude Martinand, p. 8.

l'Union : « dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts. Elle contribue (...) au développement durable de la planète ».

En adoptant l'article 10 de la Charte, la France place donc son droit national au niveau du droit communautaire et se donne les moyens de parler d'une voix forte dans les enceintes internationales.

## 2. Un objectif de fond, de portée étendue

Comme le rappelle l'exposé des motifs du présent projet, les rapports entre la Constitution et les engagements internationaux de la France sont intégralement régis par le titre VI. La Charte n'apporte aucune nouveauté à cet égard. Elle ne peut faire prévaloir ses dispositions sur les accords internationaux en cours.

Elle n'affecte pas davantage les pouvoirs respectivement dévolus au Président de la République, à l'exécutif et au Parlement par la Constitution, et en particulier par ses articles 52 et 53 <sup>(1)</sup>. Son article 10 a une autre portée. Il leur fixe un objectif de fond : dans la négociation des divers engagements de la France, promouvoir les exigences contenues dans la Charte. Il leur faudra ainsi défendre le droit à un environnement sain et équilibré, les devoirs qui y sont associés ainsi que les objectifs assignés aux politiques publiques en vue d'un développement durable.

Cet article donne tout particulièrement mandat aux représentants de la France dans les organes de l'Union européenne, pour y défendre les principes de l'écologie humaniste dans le cadre des nombreuses négociations d'actes communautaires en cours : projets de directive sur la responsabilité environnementale, projets de directive et de décision-cadre sur la répression, notamment pénale, des pollutions causées par les navires, etc.

Ces principes doivent également inspirer l'ensemble des relations diplomatiques bilatérales de la France. Une responsabilité particulière pèse en matière d'environnement sur la diplomatie française, en raison de l'étendue de l'outre-mer français, et en particulier de son domaine public maritime, que ce soit dans l'Océan Pacifique, l'Océan Indien, aux Antilles ou dans l'Atlantique Nord.

C'est donc à juste titre que le projet de Charte a reçu une formulation générale, portant sur l'« action européenne et internationale ». La rédaction proposée par la commission Coppens (« La présente Charte de l'environnement inspire les engagements internationaux de la France ») présentait deux graves inconvénients. Elle aurait d'abord été source de confusion entre les ordres juridiques national et international. En effet, de façon très singulière, une disposition de valeur constitutionnelle aurait prévalu sur des actes de droit international, marquant ainsi un retour à une conception « moniste » du droit abandonnée en 1958. La conciliation entre cet article et le titre VI de la Constitution aurait été pour le moins malaisée pour le Conseil constitutionnel et pour l'ensemble des juridictions. En second lieu, il eût été dommage de réduire l'action diplomatique à l'élaboration des engagements

---

(1) Voir la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-470 DC du 9 avril 2003 relative à la résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale, considérants 13 à 19.

internationaux. Le présent article retient *a contrario* une conception aussi large que possible de cette action.

L'objectif de valeur constitutionnelle ainsi défini semble avoir quelque peu dérouté les observateurs, même les plus avisés, quant à sa portée juridique. C'est ainsi que le professeur Bertrand Mathieu, dans ses observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement, aussitôt après avoir cru pouvoir considérer la formule de l'article 10 dépourvue de véritable portée juridique, reconnaissait : « *Elle est cependant susceptible d'être prise en compte dans l'appréciation de la constitutionnalité d'engagements internationaux au titre de l'article 54* » de la Constitution <sup>(1)</sup>. Tel est bien le cas en effet.

L'objectif que se donne ainsi l'État dans la conduite de la politique étrangère, comme dans les autres domaines évoqués par la Charte, aura bien la portée attachée à sa valeur constitutionnelle, au sommet de la hiérarchie des normes de droit interne.

La Commission a *rejeté* l'amendement n° 16 de M. Yves Cochet, de portée rédactionnelle.

Elle a ensuite *adopté* l'article 2 du projet de loi constitutionnelle ainsi modifié.

#### *Article additionnel après l'article 2*

#### **Extension du champ de compétences du domaine de la loi fixé à l'article 34 de la Constitution**

La Commission a été saisie de trois amendements tendant à compléter la liste des matières relevant de la compétence du législateur figurant à l'article 34 de la Constitution par la référence à la « préservation de l'environnement » – pour le premier, présenté par M. Francis Delattre –, à la « protection de l'environnement » – pour le second, présenté par M. Christophe Caresche –, à la « préservation de la mise en valeur de l'environnement et des ressources naturelles », pour le troisième, présenté par M. Francis Delattre et Mme Valérie Pécresse. Évoquant une opinion émise par le rapporteur dans la presse, **M. Christophe Caresche** s'est interrogé sur la portée des amendements de la majorité et a souhaité savoir s'il s'agissait pour le législateur d'une obligation de légiférer ou d'une simple faculté. **M. Claude Goasguen** a indiqué que, si cet amendement confortait opportunément les compétences du législateur en matière de droit d'environnement, il importait également que le Gouvernement engage rapidement une refonte d'ampleur du code de l'environnement. Tout en approuvant ces propos, **M. Christian Decocq** a observé que de très nombreuses lois étaient d'ores et déjà intervenues en matière de droit de l'environnement en dépit de la rédaction actuelle de l'article 34 de la Constitution qui ne mentionne pas celui-ci parmi les compétences du législateur. **M. Daniel Garrigue** a rappelé que nombre de dispositions relevant du droit de l'environnement relevaient dès à présent des matières énumérées à l'article 34 de la Constitution, puisqu'elles avaient des incidences sur le droit de propriété, sur les

---

(1) *Les Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 15/2003, p. 145.

obligations civiles ou sur les compétences des collectivités territoriales. **M. Jean-Pierre Soisson** a estimé au contraire que la portée de l'article 34 devait être appréciée au regard des dispositions de l'article 37 relatif au pouvoir réglementaire et que l'amendement de M. Francis Delattre représentait une extension substantielle du domaine de la loi. **M. Guy Geoffroy** a confirmé ce propos en rappelant que les dispositions de la Constitution de la V<sup>e</sup> République conféraient au règlement une compétence générale et à la loi une compétence d'attribution que l'amendement de M. Francis Delattre avait précisément pour objet d'étendre. Il a ajouté que son adoption serait de nature à apaiser les craintes exprimées par certains de ses collègues qui se sont inquiétés du dessaisissement du législateur au profit de celle du juge.

En réponse aux intervenants, le **rapporteur** a indiqué que ces amendements conféraient expressément au législateur la compétence pour intervenir dans le domaine de l'environnement. Il a ajouté qu'ils permettraient, fort opportunément, de préciser la portée juridique du principe de précaution prévu à l'article 5 de la Charte. S'agissant des différentes rédactions proposées, elle a indiqué que l'amendement de M. Francis Delattre, se référant à la préservation de l'environnement, lui semblait préférable puisqu'il reprenait les termes figurant au sixième considérant ainsi qu'à l'article 2 de la Charte. Suivant son rapporteur, la Commission a *adopté* cet amendement auquel se sont associés Mme Valérie Pécresse, MM. Guy Geoffroy, Alain Gest, Claude Goasguen, Christian Decocq, Jean-Pierre Soisson et Jérôme Bignon (**amendement n° 53**), les deux autres amendements devenant sans objet.

\*

\* \*

*La Commission a adopté l'ensemble du projet de loi constitutionnelle ainsi modifié.*

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi constitutionnelle (n° 992) relatif à la Charte de l'environnement, modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.*

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Propositions de la Commission
<p><b>Constitution du 4 octobre 1958</b></p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p>
<p><i>Préambule</i></p>	<p>Le premier alinéa du Préambule de la Constitution est complété par les mots suivants :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>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.</p>	<p>« , ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2003. »</p>	<p>... de 2004. »</p>
<p>En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'Outre-Mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.</p>	<p>Article 2</p>	<p>Article 2</p>
<p>La Charte de l'environnement de 2003 est ainsi rédigée :</p>	<p>« Le peuple français,</p> <p>« considérant,</p> <p>« que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;</p> <p>« que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;</p>	<p>... de</p> <p>2004 est ...</p> <p><b>(amendement n° 49 et adoption de l'amendement n° 45 de la commission des affaires économiques)</b></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi  
constitutionnelle

Propositions de la Commission

« que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;

*(Alinéa sans modification).*

« que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;

*(Alinéa sans modification).*

« que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;

*(Alinéa sans modification).*

« que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;

*(Alinéa sans modification).*

« qu'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 ;

*(Alinéa sans modification).*

« proclame :

*(Alinéa sans modification).*

« Art. 1<sup>er</sup>. — Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé.

« Art. 1<sup>er</sup>. —

... et respectueux de la santé.

**(adoption des amendements  
n<sup>os</sup> 46 de la commission des affaires  
économiques, 17 de M. Gonnot  
et amendement n<sup>o</sup> 50)**

« Art. 2. — Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

« Art. 2. — *(Sans modification).*

« Art. 3. — 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.

« Art. 3. — *(Sans modification).*

« Art. 4. — Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

« Art. 4. — *(Sans modification).*

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Propositions de la Commission
—	<p>« Art. 5. — Lorsque la réalisation 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 l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin d'éviter la réalisation du dommage <i>ainsi qu'à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques encourus.</i></p>	« Art. 5. —
		<p>... précaution <i>et dans leurs domaines d'attributions</i>, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques <i>et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées</i> afin d'éviter la réalisation du dommage.</p>
		<p><b>(adoption de l'amendement n° 47 de la commission des affaires économiques et amendement n° 51)</b></p>
	<p>« Art. 6. — Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles prennent en compte la protection et la mise en valeur de l'environnement <i>et les concilient avec</i> le développement économique et social.</p>	« Art. 6. —
		<p>... elles <i>concilient</i> la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et <i>le progrès</i> social.</p>
		<p><b>(amendement n° 52)</b></p>
	<p>« Art. 7. — Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.</p>	« Art. 7. — <i>(Sans modification)</i> .
	<p>« Art. 8. — L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.</p>	« Art. 8. — <i>(Sans modification)</i> .
	<p>« Art. 9. — La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.</p>	« Art. 9. — <i>(Sans modification)</i> .
	<p>« Art. 10. — La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France. »</p>	<p>« Art. 10. — <i>(Sans modification)</i>.</p>
		<p><i>Article additionnel</i></p>
		<p><i>Après le quinzième alinéa de l'article 34 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i></p>
<p>Art. 34. — La loi est votée par le</p>		

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi  
constitutionnelle**

**Propositions de la Commission**

Parlement.

La loi fixe les règles concernant :

– les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;

– la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;

– la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;

– l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

– le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales ;

– la création de catégories d'établissements publics ;

– les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;

– les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

– de l'organisation générale de la Défense nationale ;

– de la libre administration des

*inséré un alinéa ainsi rédigé :*

**Texte en vigueur**

collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

– de l'enseignement ;

– du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;

– du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmes déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

**Texte du projet de loi constitutionnelle**

**Propositions de la Commission**

*« – de la préservation de l'environnement ; »*

**(amendement n° 53)**



## ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

	pages
<b>Code de l'environnement</b> .....	142
<i>Art. L.110-1 et L.110-2.</i>	
<b>Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement signée à Aarhus le 25 juin 1998</b> .....	142

## Code de l'environnement

*Art. L. 110-1. — I. —* 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.

II. — Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :

1° Le 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 ;

2° Le 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 ;

3° Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;

4° Le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

*Art. L. 110-2. —* 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.

Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement.

Les personnes publiques et privées doivent, dans toutes leurs activités, se conformer aux mêmes exigences.

### **Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement signée à Aarhus le 25 juin 1998**

Les Parties à la présente Convention,

Rappelant le premier principe de la Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain,

Rappelant aussi le principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement,

Rappelant en outre les résolutions de l'Assemblée générale 37/7 du 28 octobre 1982 relative à la Charte mondiale de la nature et 45/94 du 14 décembre 1990 relative à la nécessité d'assurer un environnement salubre pour le bien-être de chacun,

Rappelant également la Charte européenne sur l'environnement et la santé adoptée à la Première Conférence européenne sur l'environnement et la santé qui s'est tenue sous l'égide de l'Organisation mondiale de la santé à Francfort-sur-le-Main (Allemagne), le 8 décembre 1989,

Affirmant la nécessité de protéger, de préserver et d'améliorer l'état de l'environnement et d'assurer un développement durable et écologiquement rationnel,

Reconnaissant qu'une protection adéquate de l'environnement est essentielle au bien-être de l'homme ainsi qu'à la jouissance des droits fondamentaux, y compris du droit à la vie lui-même,

Reconnaissant également que chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et le devoir, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures,

Considérant qu'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, étant entendu qu'ils peuvent avoir besoin d'une assistance pour exercer leurs droits,

Reconnaissant que, 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,

Cherchant par là à favoriser le respect du principe de l'obligation redditionnelle et la transparence du processus décisionnel et à assurer un appui accru du public aux décisions prises dans le domaine de l'environnement,

Reconnaissant qu'il est souhaitable que la transparence règne dans toutes les branches de l'administration publique et invitant les organes législatifs à appliquer les principes de la présente Convention dans leurs travaux,

Reconnaissant également que le public doit avoir connaissance des procédures de participation au processus décisionnel en matière d'environnement, y avoir librement accès et savoir comment les utiliser,

Reconnaissant en outre le rôle important que les citoyens, les organisations non gouvernementales et le secteur privé peuvent jouer dans le domaine de la protection de l'environnement,

Désireuses de promouvoir l'éducation écologique afin de faire mieux comprendre ce que sont l'environnement et le développement durable et d'encourager le grand public à être attentif aux décisions qui ont des incidences sur l'environnement et le développement durable et à participer à ces décisions,

Notant, à cet égard, qu'il est important de recourir aux médias ainsi qu'aux modes de communication électroniques et aux autres modes de communication qui apparaîtront dans l'avenir,

Reconnaissant qu'il est important que les gouvernements tiennent pleinement compte dans leur processus décisionnel des considérations liées à l'environnement et que les autorités publiques doivent donc disposer d'informations exactes, détaillées et à jour sur l'environnement,

Sachant que les autorités publiques détiennent des informations relatives à l'environnement dans l'intérêt général,

Souhaitant que le public, y compris les organisations, aient accès à des mécanismes judiciaires efficaces afin que leurs intérêts légitimes soient protégés et la loi respectée,

Notant qu'il est important d'informer convenablement les consommateurs sur les produits pour leur permettre de faire des choix écologiques en toute connaissance de cause,

Conscientes de l'inquiétude du public au sujet de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et de la nécessité d'accroître la transparence et de renforcer la participation du public au processus décisionnel dans ce domaine,

Convaincues que l'application de la présente Convention contribuera à renforcer la démocratie dans la région de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE),

Conscientes du rôle joué à cet égard par la CEE et rappelant, notamment, les directives de la CEE pour l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement, approuvées dans la Déclaration ministérielle adoptée à la troisième Conférence ministérielle sur le thème « Un environnement pour l'Europe », à Sofia (Bulgarie) le 25 octobre 1995,

Tenant compte des dispositions pertinentes de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, adoptée à Espoo (Finlande) le 25 février 1991, ainsi que de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels et de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, adoptées l'une et l'autre à Helsinki le 17 mars 1992 et d'autres conventions régionales,

Sachant que l'adoption de la présente Convention ne pourra que contribuer au renforcement du processus « Un environnement pour l'Europe » et au succès de la quatrième Conférence ministérielle qui se tiendra à Aarhus (Danemark) en juin 1998,

sont convenues de ce qui suit :

#### *Article 1<sup>er</sup>*

##### *Objet*

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.

#### *Article 2*

##### *Définitions*

Aux fins de la présente Convention,

1. Le terme « Partie » désigne, sauf indication contraire, une Partie contractante à la présente Convention.

2. L'expression « autorité publique » désigne :

a) L'administration publique à l'échelon national ou régional ou à un autre niveau ;

b) Les personnes physiques ou morales qui exercent, en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services particuliers en rapport avec l'environnement ;

c) Toute autre personne physique ou morale assumant des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournissant des services publics en rapport avec l'environnement sous l'autorité d'un organe ou d'une personne entrant dans les catégories visées aux alinéas *a* et *b* ci-dessus ;

d) Les institutions de toute organisation d'intégration économique régionale visée à l'article 17 qui est Partie à la présente Convention.

La présente définition n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs.

3. L'expression « information(s) sur l'environnement » désigne toute information disponible sous forme écrite, visuelle, orale ou électronique ou sous toute autre forme matérielle, et portant sur :

a) L'état d'éléments de l'environnement tels que l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, le paysage et les sites naturels, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, et l'interaction entre ces éléments ;

b) Des facteurs tels que les substances, l'énergie, le bruit et les rayonnements et des activités ou mesures, y compris des mesures administratives, des accords relatifs à l'environnement, des politiques, lois, plans et programmes qui ont, ou risquent d'avoir, des incidences sur les éléments de l'environnement relevant de l'alinéa *a* ci-dessus et l'analyse coût-avantages et les autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le processus décisionnel en matière d'environnement ;

c) L'état de santé de l'homme, sa sécurité et ses conditions de vie ainsi que l'état des sites culturels et des constructions dans la mesure où ils sont, ou risquent d'être, altérés par l'état des éléments de l'environnement ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par les facteurs, activités ou mesures visés à l'alinéa *b* ci-dessus.

4. Le terme « public » désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes.

5. L'expression « public concerné » désigne le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel ; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt.

### *Article 3*

#### *Dispositions générales*

1. Chaque Partie prend les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires, y compris des mesures visant à assurer la compatibilité des dispositions donnant effet aux dispositions de la présente Convention relatives à l'information, à la participation du public et à l'accès à la justice, ainsi que des mesures d'exécution appropriées, dans le but de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la présente Convention.

2. Chaque Partie tâche de faire en sorte que les fonctionnaires et les autorités aident le public et lui donnent des conseils pour lui permettre d'avoir accès à l'information, de participer plus facilement au processus décisionnel et de saisir la justice en matière d'environnement.

3. Chaque Partie favorise l'éducation écologique du public et sensibilise celui-ci aux problèmes environnementaux afin notamment qu'il sache comment procéder pour avoir accès à l'information, participer au processus décisionnel et saisir la justice en matière d'environnement.

4. Chaque Partie accorde la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement et fait en sorte que son système juridique national soit compatible avec cette obligation.

5. Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte au droit des Parties de continuer d'appliquer ou d'adopter, à la place des mesures prévues par la présente Convention, des mesures assurant un accès plus large à l'information, une participation accrue du public au processus décisionnel et un accès plus large à la justice en matière d'environnement.

6. Rien dans la présente Convention n'oblige à déroger aux droits existants concernant l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

7. Chaque Partie œuvre en faveur de l'application des principes énoncés dans la présente Convention dans les processus décisionnels internationaux touchant l'environnement ainsi que dans le cadre des organisations internationales lorsqu'il y est question d'environnement.

8. Chaque Partie veille à ce que les personnes qui exercent leurs droits conformément aux dispositions de la présente Convention ne soient en aucune façon pénalisées, persécutées ou soumises à des mesures vexatoires en raison de leur action. La présente disposition ne porte nullement atteinte au pouvoir des tribunaux nationaux d'accorder des dépens d'un montant raisonnable à l'issue d'une procédure judiciaire.

9. Dans les limites du champ d'application des dispositions pertinentes de la présente Convention, le public a accès à l'information, il a la possibilité de participer au processus décisionnel et a accès à la justice en matière d'environnement sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile et, dans le cas d'une personne morale, sans discrimination concernant le lieu où elle a son siège officiel ou un véritable centre d'activités.

#### *Article 4*

##### *Accès à l'information sur l'environnement*

1. Chaque Partie fait en sorte que, sous réserve des paragraphes suivants du présent article, les autorités publiques mettent à la disposition du public, dans le cadre de leur législation nationale, les informations sur l'environnement qui leur sont demandées, y compris, si la demande leur en est faite et sous réserve de l'alinéa *b* ci-après, des copies des documents dans lesquels ces informations se trouvent effectivement consignées, que ces documents renferment ou non d'autres informations :

a) Sans que le public ait à faire valoir un intérêt particulier ;

b) Sous la forme demandée à moins :

i) Qu'il soit raisonnable pour l'autorité publique de communiquer les informations en question sous une autre forme, auquel cas les raisons de ce choix devront être indiquées ;

ou

ii) Que les informations en question aient déjà été rendues publiques sous une autre forme.

2. Les informations sur l'environnement visées au paragraphe 1 ci-dessus sont mises à la disposition du public aussitôt que possible et au plus tard dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle la demande a été soumise, à moins que le volume et la complexité des éléments d'information demandés ne justifient une prorogation de ce délai, qui pourra être porté au maximum à deux mois. L'auteur de la demande est informé de toute prorogation du délai et des motifs qui la justifient.

3. Une demande d'informations sur l'environnement peut être refusée si :

a) L'autorité publique à laquelle la demande est adressée n'est pas en possession des informations demandées ;

b) La demande est manifestement abusive ou formulée en termes trop généraux ; ou

c) La demande porte sur des documents qui sont en cours d'élaboration ou concerne des communications internes des autorités publiques à condition que cette exception soit prévue par le droit interne ou la coutume, compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public.

4. Une demande d'informations sur l'environnement peut être rejetée au cas où la divulgation de ces informations aurait des incidences défavorables sur :

a) Le secret des délibérations des autorités publiques, lorsque ce secret est prévu par le droit interne ;

b) Les relations internationales, la défense nationale ou la sécurité publique ;

c) La bonne marche de la justice, la possibilité pour toute personne d'être jugée équitablement ou la capacité d'une autorité publique d'effectuer une enquête d'ordre pénal ou disciplinaire ;

d) Le secret commercial et industriel lorsque ce secret est protégé par la loi afin de défendre un intérêt économique légitime. Dans ce cadre, les informations sur les émissions qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement doivent être divulguées ;

e) Les droits de propriété intellectuelle ;

f) Le caractère confidentiel des données et/ou des dossiers personnels concernant une personne physique si cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations au public, lorsque le caractère confidentiel de ce type d'information est prévu par le droit interne ;

g) Les intérêts d'un tiers qui a fourni les informations demandées sans y être contraint par la loi ou sans que la loi puisse l'y contraindre et qui ne consent pas à la divulgation de ces informations ; ou

h) Le milieu sur lequel portent les informations, comme les sites de reproduction d'espèces rares.

Les motifs de rejet susmentionnés devront être interprétés de manière restrictive compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public et selon que ces informations ont trait ou non aux émissions dans l'environnement.

5. Si une autorité publique n'est pas en possession des informations sur l'environnement demandées, elle fait savoir aussi rapidement que possible à l'auteur de la demande à quelle autorité publique celui-ci peut, à sa connaissance, s'adresser pour obtenir les informations en question ou transmet la demande à cette autorité et en informe son auteur.

6. Chaque Partie fait en sorte que, s'il est possible, sans en compromettre le caractère confidentiel, de dissocier les informations sur l'environnement demandées qui, en vertu de l'alinéa c du paragraphe 3 et du paragraphe 4 ci-dessus, n'ont pas à être divulguées, des autres informations sur l'environnement demandées, les autorités publiques communiquent ces dernières.

7. Le rejet d'une demande d'informations est notifié par écrit si cette demande a été faite par écrit ou si son auteur sollicite une réponse écrite. Dans la notification du rejet, l'autorité publique expose les motifs de ce rejet et informe l'auteur de la demande du recours dont il dispose en vertu de l'article 9. Le rejet de la demande est notifié aussitôt que possible et au plus tard dans un délai d'un mois, à moins que la complexité des informations demandées ne justifie une prorogation de ce délai, qui pourra être porté au maximum à deux mois. L'auteur de la demande est informé de toute prorogation du délai et des motifs qui la justifient.

8. Chaque Partie peut autoriser les autorités publiques qui fournissent des informations à percevoir un droit pour ce service mais ce droit ne doit pas dépasser un montant raisonnable. Les autorités publiques qui ont l'intention de faire payer les informations qu'elles fournissent font connaître aux auteurs des demandes d'informations le barème des droits à acquitter, en indiquant les cas dans lesquels elles peuvent renoncer à percevoir ces droits et ceux dans lesquels la communication des informations est subordonnée à leur paiement préalable.

#### *Article 5*

##### *Rassemblement et diffusion d'informations sur l'environnement*

1. Chaque Partie fait en sorte :

a) Que les autorités publiques possèdent et tiennent à jour les informations sur l'environnement qui sont utiles à l'exercice de leurs fonctions ;

b) Que des mécanismes obligatoires soient mis en place pour que les autorités publiques soient dûment informées des activités proposées ou en cours qui risquent d'avoir des incidences importantes sur l'environnement ;

c) Qu'en cas de menace imminente pour la santé ou l'environnement, qu'elle soit imputable à des activités humaines ou qu'elle soit due à des causes naturelles, toutes les informations susceptibles de permettre au public de prendre des mesures pour prévenir ou limiter d'éventuels dommages qui sont en la possession d'une autorité publique soient diffusées immédiatement et sans retard aux personnes qui risquent d'être touchées.

2. Chaque Partie veille à ce que, dans le cadre de la législation nationale, les autorités publiques mettent les informations sur l'environnement à la disposition du public de façon transparente et à ce que ces informations soient réellement accessibles, notamment :

a) En fournissant au public des renseignements suffisants sur le type et la teneur des informations sur l'environnement détenues par les autorités publiques compétentes, sur les principales conditions auxquelles ces informations sont mises à sa disposition et lui sont accessibles et sur la procédure à suivre pour les obtenir ;

b) En prenant et en maintenant des dispositions pratiques, par exemple :

i) En établissant des listes, des registres ou des fichiers accessibles au public ;

ii) En faisant obligation aux fonctionnaires d'apporter leur concours au public qui cherche à avoir accès à des informations en vertu de la présente Convention ; et

iii) En désignant des points de contact ; et

c) En donnant accès gratuitement aux informations sur l'environnement figurant dans les listes, registres ou fichiers visés à l'alinéa b i ci-dessus.

3. Chaque Partie veille à ce que les informations sur l'environnement deviennent progressivement disponibles dans des bases de données électroniques auxquelles le public peut avoir facilement accès par le biais des réseaux de télécommunications publics. Devraient notamment être accessibles sous cette forme les informations suivantes :

a) Les rapports sur l'état de l'environnement visés au paragraphe 4 ci-après ;

b) Les textes de lois sur l'environnement ou relatifs à l'environnement ;

c) Le cas échéant, les politiques, plans et programmes sur l'environnement ou relatifs à l'environnement et les accords portant sur l'environnement ; et

*d)* D'autres informations, dans la mesure où la possibilité de les obtenir sous cette forme faciliterait l'application de la législation nationale visant à donner effet à la présente Convention, pour autant que ces informations soient déjà disponibles sous forme électronique.

4. Chaque Partie publie et diffuse à des intervalles réguliers ne dépassant pas trois ou quatre ans un rapport national sur l'état de l'environnement, y compris des informations sur la qualité de l'environnement et des informations sur les contraintes qui s'exercent sur l'environnement.

5. Chaque Partie prend des mesures, dans le cadre de sa législation, afin de diffuser notamment :

*a)* Les textes de lois et les documents directifs tels que les documents sur les stratégies, politiques, programmes et plans d'action relatifs à l'environnement et les rapports faisant le point de leur application, établis aux différents échelons de l'administration publique ;

*b)* Les traités, conventions et accords internationaux portant sur des questions relatives à l'environnement ; et

*c)* Le cas échéant, les autres documents internationaux importants portant sur des questions relatives à l'environnement.

6. Chaque Partie encourage les exploitants dont les activités ont un impact important sur l'environnement à informer périodiquement le public de l'impact sur l'environnement de leurs activités et de leurs produits, le cas échéant dans le cadre de programmes volontaires d'étiquetage écologique ou d'écobilans ou par d'autres moyens.

7. Chaque Partie :

*a)* Rend publics les faits et les analyses des faits qu'elle juge pertinents et importants pour élaborer les propositions concernant les mesures essentielles à prendre en matière d'environnement ;

*b)* Publie ou rend accessibles d'une autre manière les documents disponibles expliquant comment elle traite avec le public dans les affaires relevant de la présente Convention ; et

*c)* Communique sous une forme appropriée des informations sur la façon dont l'administration, à tous les échelons, exerce les fonctions publiques ou fournit des services publics relatifs à l'environnement.

8. Chaque Partie met au point des mécanismes dans le but de faire en sorte que des informations suffisantes sur les produits soient mises à la disposition du public de manière à permettre aux consommateurs de faire des choix écologiques en toute connaissance de cause.

9. Chaque Partie prend des mesures pour mettre en place progressivement, compte tenu, le cas échéant, des processus internationaux, un système cohérent de portée nationale consistant à inventorier ou à enregistrer les données relatives à la pollution dans une base de données informatisée structurée et accessible au public, ces données étant recueillies au moyen de formules de déclaration normalisées. Ce système pourra prendre en compte les apports, les rejets et les transferts dans les différents milieux et sur les lieux de traitement et d'élimination sur le site et hors du site d'une série donnée de substances et de produits découlant d'une série donnée d'activités, y compris de l'eau, de l'énergie et des ressources utilisées aux fins de ces activités.

10. Rien dans le présent article ne saurait porter atteinte au droit des Parties de refuser de divulguer certaines informations relatives à l'environnement conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4.

*Article 6*

*Participation du public aux décisions relatives à des activités particulières*

1. Chaque Partie :

a) Applique les dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I ;

b) Applique aussi les dispositions du présent article, conformément à son droit interne, lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. Les Parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions ;

c) Peut décider, au cas par cas, si le droit interne le prévoit, de ne pas appliquer les dispositions du présent article aux activités proposées répondant aux besoins de la défense nationale si cette Partie estime que cette application irait à l'encontre de ces besoins.

2. Lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus. Les informations concernent notamment :

a) L'activité proposée, y compris la demande correspondante au sujet de laquelle une décision sera prise ;

b) La nature des décisions ou du projet de décision qui pourraient être adoptés ;

c) L'autorité publique chargée de prendre la décision ;

d) La procédure envisagée, y compris, dans les cas où ces informations peuvent être fournies :

i) La date à laquelle elle débutera ;

ii) Les possibilités qui s'offrent au public d'y participer ;

iii) La date et le lieu de toute audition publique envisagée ;

iv) L'autorité publique à laquelle il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements pertinents et auprès de laquelle ces renseignements ont été déposés pour que le public puisse les examiner ;

v) L'autorité publique ou tout autre organisme public compétent auquel des observations ou questions peuvent être adressées et le délai prévu pour la communication d'observations ou de questions ;

vi) L'indication des informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée qui sont disponibles ; et

e) Le fait que l'activité fait l'objet d'une procédure d'évaluation de l'impact national ou transfrontière sur l'environnement.

3. Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement.

4. Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.

5. Chaque Partie devrait, lorsqu'il y a lieu, encourager quiconque a l'intention de déposer une demande d'autorisation à identifier le public concerné, à l'informer de l'objet de la demande qu'il envisage de présenter et à engager la discussion avec lui à ce sujet avant de déposer sa demande.

6. Chaque Partie demande aux autorités publiques compétentes de faire en sorte que le public concerné puisse consulter sur demande lorsque le droit interne l'exige, et gratuitement, dès qu'elles sont disponibles, toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel visé dans le présent article qui peuvent être obtenues au moment de la procédure de participation du public, sans préjudice du droit des Parties de refuser de divulguer certaines informations conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4. Les informations pertinentes comprennent au minimum et sans préjudice des dispositions de l'article 4 :

a) Une description du site et des caractéristiques physiques et techniques de l'activité proposée, y compris une estimation des déchets et des émissions prévues ;

b) Une description des effets importants de l'activité proposée sur l'environnement ;

c) Une description des mesures envisagées pour prévenir et/ou réduire ces effets, y compris les émissions ;

d) Un résumé non technique de ce qui précède ;

e) Un aperçu des principales solutions de remplacement étudiées par l'auteur de la demande d'autorisation ; et

f) Conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité publique au moment où le public concerné doit être informé conformément au paragraphe 2 ci-dessus.

7. La procédure de participation du public prévoit la possibilité pour le public de soumettre par écrit ou, selon qu'il convient, lors d'une audition ou d'une enquête publique faisant intervenir l'auteur de la demande toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité proposée.

8. Chaque Partie veille à ce que, au moment de prendre sa décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération.

9. Chaque Partie veille aussi à ce que, une fois que la décision a été prise par l'autorité publique, le public en soit promptement informé suivant les procédures appropriées. Chaque Partie communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée.

10. Chaque Partie veille à ce que, lorsqu'une autorité publique réexamine ou met à jour les conditions dans lesquelles est exercée une activité visée au paragraphe 1, les dispositions des paragraphes 2 à 9 du présent article s'appliquent mutatis mutandis lorsqu'il y a lieu.

11. Chaque Partie applique, dans le cadre de son droit interne, dans la mesure où cela est possible et approprié, des dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu d'autoriser la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement.

#### *Article 7*

##### *Participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement*

Chaque Partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires. Dans ce cadre, les

paragraphe 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent. Le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente, compte tenu des objectifs de la présente Convention. Chaque Partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement.

#### *Article 8*

Participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale

Chaque Partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié - et tant que les options sont encore ouvertes - durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. A cet effet, il convient de prendre les dispositions suivantes :

- a) Fixer des délais suffisants pour permettre une participation effective ;
- b) Publier un projet de règles ou mettre celui-ci à la disposition du public par d'autres moyens ; et
- c) Donner au public la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs.

Les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure possible.

#### *Article 9*

##### *Accès à la justice*

1. Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article, ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi.

Dans les cas où une Partie prévoit un tel recours devant une instance judiciaire, elle veille à ce que la personne concernée ait également accès à une procédure rapide établie par la loi qui soit gratuite ou peu onéreuse, en vue du réexamen de la demande par une autorité publique ou de son examen par un organe indépendant et impartial autre qu'une instance judiciaire.

Les décisions finales prises au titre du présent paragraphe 1 s'imposent à l'autorité publique qui détient les informations. Les motifs qui les justifient sont indiqués par écrit, tout au moins lorsque l'accès à l'information est refusé au titre du présent paragraphe.

2. Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné

- a) ayant un intérêt suffisant pour agir
- ou, sinon,
- b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition, puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente Convention.

Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente Convention. À cet effet, l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 est réputé suffisant au sens de l'alinéa *a* ci-après. Ces organisations sont également réputées avoir des droits auxquels il pourrait être porté atteinte au sens de l'alinéa *b* ci-dessus.

Les dispositions du présent paragraphe 2 n'excluent pas la possibilité de former un recours préliminaire devant une autorité administrative et ne dispensent pas de l'obligation d'épuiser les voies de recours administratif avant d'engager une procédure judiciaire lorsqu'une telle obligation est prévue en droit interne.

3. En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

4. En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif. Les décisions prises au titre du présent article sont prononcées ou consignées par écrit. Les décisions des tribunaux et, autant que possible, celles d'autres organes doivent être accessibles au public.

5. Pour rendre les dispositions du présent article encore plus efficaces, chaque Partie veille à ce que le public soit informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire, et envisage la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice.

.....



## AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION

### *Avant l'article premier*

**Amendement présenté par M. Christophe Caresche et les commissaires membres du groupe socialiste :**

Insérer l'article suivant :

« Après l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, insérer un article ainsi rédigé :

“Tout citoyen a droit à un environnement sain, riche d'un patrimoine naturel et culturel diversifié.

“Il 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.” »

### *Après l'article premier*

**Amendement présenté par M. Christophe Caresche et les commissaires membres du groupe socialiste :**

Insérer l'article suivant :

« Après le dix-septième alinéa de l'article 34 de la Constitution est inséré l'alinéa suivant :

« - la protection de l'environnement ».

### *Article 2*

**Amendements présentés par M. Christophe Caresche et les commissaires membres du groupe socialiste :**

• Dans le sixième alinéa de cet article, après les mots : « le patrimoine », insérer les mots : « naturel et culturel ».

• Dans le dixième alinéa de cet article, après le mot : « compromettre », insérer les mots : « les droits et ».

(Art. 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement)

**Amendement n° 6 présenté par M. Yves Cochet :**

À la fin de cet article, substituer aux mots : « équilibré et favorable à sa santé », les mots : « (de qualité) qui lui permette de satisfaire ses besoins fondamentaux, en particulier la santé et la sécurité ».

**Amendement présenté par M. Michel Piron :**

À la fin de cet article, substituer aux mots : « favorable à sa santé », les mots : « qui lui soit favorable. ».

(Art. 2 de la Charte de l'environnement)

**Amendement présenté par M. Christophe Caresche et les commissaires membres du groupe socialiste :**

Dans cet article, substituer aux mots : « la préservation et à l'amélioration », les mots : « la sauvegarde et la protection ».

(Art. 3 de la Charte de l'environnement)

**Amendement présenté par M. Christophe Caresche et les commissaires membres du groupe socialiste :**

Rédiger ainsi le début de cet article :

« En application du principe de prévention... (*le reste sans changement*) »

**Amendements n<sup>os</sup> 8 et 7 présentés par M. Yves Cochet :**

- Dans cet article, supprimer les mots : « , dans les conditions définies par la loi, ».
- Dans cet article, substituer aux mots : « Prévenir ou, à défaut, limiter les atteintes qu'elle est susceptible de porter à », les mots : « prendre part à la préservation et à l'amélioration de la qualité de ».

(Art. 4 de la Charte de l'environnement)

**Amendement présenté par M. Christophe Caresche et les commissaires membres du groupe socialiste :**

Rédiger ainsi le début de cet article :

« En application du principe pollueur-payeur, toute personne doit réparer les dommages... (*le reste sans changement*) »

**Amendements n<sup>os</sup> 9 et 10 présentés par M. Yves Cochet :**

- Dans cet article, substituer aux mots : « contribuer à la réparation », les mots : « réparer en application du principe pollueur-payeur ».
- À la fin de cet article, supprimer les mots : « , dans les conditions définies par la loi ».

(Art. 5 de la Charte de l'environnement)

**Amendement présenté par M. Michel Piron :**

Rédiger ainsi cet article :

« Art. 5. — Lorsque la réalisation d'un dommage pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par précaution, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques. »

**Amendement n° 2 présenté par M. Daniel Garrigue :**

Rédiger ainsi cet article :

« Art. 5. — Lorsque, dans un domaine particulier, les conséquences d'une action ou d'une décision, bien qu'incertaines en l'état des connaissances scientifiques, peuvent affecter de manière grave et irréversible l'environnement, le législateur définit la procédure que doit suivre l'autorité responsable pour apporter les réponses et garanties nécessaires à la réduction de cette incertitude et à la maîtrise de ce risque. »

**Amendements n°s 19, 18 et 20 présentés par M. François-Michel Gonnot :**

- Rédiger ainsi le début de cet article :

« Art. 5. — Lorsqu'un risque de dommage, bien qu'incertain en l'état... (*le reste sans changement*) ».

- Au début de cet article, substituer au mot : « Lorsque » le mot : « Quand ».
- Dans cet article, substituer par deux fois au mot : « dommage » le mot : « risque ».

**Amendement présenté par M. Michel Piron [retiré] :**

Dans cet article, substituer aux mots : « bien qu'incertaine » le mot : « probable ».

**Amendements n°s 21, 22, 23 et 24 présentés par M. François-Michel Gonnot :**

- Dans cet article, substituer au mot : « incertaine » le mot : « aléatoire ».
- Dans cet article, substituer au mot : « incertaine » le mot : « hypothétique ».
- Dans cet article, substituer aux mots : « des connaissances scientifiques » les mots : « du savoir scientifique ».
- Dans cet article, après le mot : « scientifiques », insérer les mots : « et bien que l'absence totale de risque soit impossible à établir ».

**Amendement présenté par M. Christophe Caresche et les commissaires membres du groupe socialiste :**

- I. — Dans cet article, après le mot : « scientifiques », insérer les mots : « et techniques ».
- II. — Dans le même article, après le mot : « grave », substituer au mot : « et », le mot : « ou ».
- III. — Dans le même article, substituer aux mots : « les autorités publiques », les mots : « les personnes ».

**Amendements n°s 25 et 26 présentés par M. François-Michel Gonnot :**

- Dans cet article, substituer au mot : « affecter », les mots : « porter atteinte ».
- Dans cet article, substituer au mot : « manière », le mot : « façon ».

**Amendement n° 11 présenté par M. Yves Cochet :**

Dans cet article, substituer aux mots : « grave et irréversible », les mots : « grave ou irréversible ».

**Amendements n<sup>os</sup> 27, 28 et 29 présentés par M. François-Michel Gonnot :**

- Dans cet article, substituer au mot : « grave », le mot : « sérieuse ».
- Dans cet article, substituer au mot : « irréversible », le mot : « définitive ».
- Dans cet article, substituer aux mots : « l'environnement », les mots : « le milieu naturel ».

**Amendement n<sup>o</sup> 1 présenté par M. Daniel Garrigue :**

Après le mot : « environnement », rédiger ainsi la fin de cet article : « ou la santé humaine, les autorités publiques, dans les conditions prévues par la loi, définissent le niveau de risque acceptable et mettent en œuvre, par précaution, les mesures provisoires et proportionnées appropriées ainsi que les procédures d'évaluation des risques encourus. »

**Amendements n<sup>os</sup> 30, 31 et 32 présentés par M. François-Michel Gonnot :**

- Dans cet article, substituer aux mots : « autorités publiques », les mots : « pouvoirs publics ».
- I. — Dans cet article, substituer aux mots : « veillent, par application du principe de précaution, à », le mot : « imposent ».
- II. — En conséquence, substituer aux mots : « ainsi qu'à », les mots : « ainsi que ».
- Dans cet article, supprimer les mots : « , par application du principe de précaution, ».

**Amendement n<sup>o</sup> 3 rect. présenté par M. Daniel Garrigue :**

Dans cet article, après les mots : « principe de précaution », insérer les mots : « dans les conditions prévues par la loi ».

**Amendements présentés par M. Michel Piron [retirés]:**

- Après les mots : « principe de précaution, », rédiger ainsi la fin de cet article : « à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques. »
- Après les mots : « principe de précaution, », rédiger ainsi la fin de cet article : « et, afin d'éviter la réalisation du dommage, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques. »

**Amendements n<sup>os</sup> 33, 34 et 35 présentés par M. François-Michel Gonnot :**

- Dans cet article, substituer au mot : « adoption », le mot : « application ».
- Dans cet article, substituer au mot : « mesures », le mot : « dispositions ».
- Dans cet article, substituer au mot : « provisoires », le mot : « temporaires ».

**Amendement n<sup>o</sup> 12 présenté par M. Yves Cochet :**

Dans cet article, supprimer les mots : « et proportionnées ».

**Amendements n<sup>os</sup> 36 et 37 présentés par M. François-Michel Gonnot :**

- Dans cet article, substituer au mot : « proportionnées », le mot : « équilibrées ».
- Dans cet article, après le mot : « proportionnées », insérer les mots : « à un coût économiquement acceptable ».

**Amendement n° 4 présenté par M. Daniel Garrigue :**

Dans cet article, substituer aux mots : « afin d'éviter la réalisation du dommage ainsi qu' », le mot : « et ».

**Amendements n°s 38, 39, 40, 41 et 42 présentés par M. François-Michel Gonnot :**

- Dans cet article, substituer au mot : « la mise en œuvre », les mots : « l'instauration ».
- Dans cet article, substituer au mot : « procédures », le mot : « systèmes ».
- À la fin de cet article, substituer au mot : « évaluation », le mot : « estimation ».
- À la fin de cet article, substituer au mot : « risques », le mot : « dangers ».
- À la fin de cet article, substituer au mot : « encourus », le mot : « existants ».

**Amendement présenté par M. Francis Delattre [retiré]:**

Compléter cet article par la phrase suivante :

« Le Parlement adopte une loi à cet effet, lorsque les mesures de précaution et d'évaluation nécessaires sont du domaine de la loi. »

**Amendement n° 5 présenté par M. Daniel Garrigue :**

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Lorsque ces mesures relèvent du Gouvernement, celui-ci détermine le niveau de risque acceptable et arbitre, le cas échéant, entre différents risques potentiels. »

(Après l'art. 5 de la Charte de l'environnement)

**Amendement présenté par M. Christophe Caresche et les commissaires membres du groupe socialiste :**

Insérer l'article suivant :

« Après l'article 5 de la charte de l'environnement, il est inséré un article ainsi rédigé :

“*Art. 5 bis.* — 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.” »

(Art. 6 de la Charte de l'environnement)

**Amendement présenté par M. Christophe Caresche et les commissaires membres du groupe socialiste :**

Après le mot : « durable », rédiger ainsi la fin de cet article : « conciliant les exigences économiques, sociales et environnementales ».

**Amendements n<sup>os</sup> 13 et 14 présentés par M. Yves Cochet :**

- Rédiger ainsi la dernière phrase de cet article : « Le développement économique et social doit être compatible avec la protection de l'environnement et sa restauration. »

- Dans la dernière phrase de cet article, substituer aux mots : « la mise en valeur », les mots : « l'amélioration de l'environnement ».

(Art. 7 de la Charte de l'environnement)

**Amendement présenté par M. Christophe Caresche et les commissaires membres du groupe socialiste :**

Rédiger ainsi le début de cet article :

« En application du principe de participation, toute personne ... *(le reste sans changement)*. »

**Amendement n<sup>o</sup> 15 présenté par M. Yves Cochet :**

Dans cet article, supprimer les mots : « dans les conditions et les limites définies par la loi ».

(Art. 8 de la Charte de l'environnement)

**Amendement n<sup>o</sup> 43 présenté par M. François-Michel Gonnot :**

Dans cet article, substituer aux mots : « doivent contribuer », le mot : « contribuent ».

(Art. 9 de la Charte de l'environnement)

**Amendement présenté par M. Christophe Caresche et les commissaires membres du groupe socialiste :**

Supprimer cet article.

**Amendement présenté par M. Michel Piron :**

Après les mots : « La recherche et l'innovation doivent », insérer le mot : « notamment ».

(Art. 10 de la Charte de l'environnement)

**Amendement n<sup>o</sup> 16 présenté par M. Yves Cochet :**

Dans cet article, substituer au mot : « inspire », le mot : « cadre ».

*Après l'article 2*

**Amendement présenté par M. Christophe Caresche et les commissaires membres du groupe socialiste :**

Insérer l'article suivant :

« Après le dix-septième alinéa de l'article 34 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

“– la protection de l'environnement” ».

**Amendement présenté par M. Francis Delattre :**

Insérer l'article suivant :

« Après le dix-septième alinéa de l'article 34 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

“– de la préservation et de la mise en valeur de l'environnement et des ressources naturelles.” »



## AUDITIONS EN COMMISSION

### **3 décembre 2003 :**

- M. Guy Carcassonne, professeur à l'université de Paris X-Nanterre ;
- M. Dominique Chagnollaud, professeur à l'université de Paris II-Assas ;
- M. Bertrand Mathieu, professeur à l'université de Paris I-Panthéon-Sorbonne ;

### **10 décembre 2003,**

- M. Dominique Bourg, professeur à l'université de technologie de Troyes ;
- M. Christian Brodhag, directeur de recherche à l'École des mines de Saint-Étienne ;
- M. François Ewald, professeur au CNAM ;
- M. Yves Jégouzo, professeur des universités, conseiller d'État en service extraordinaire ;
- M. Robert Klapisch, président de l'Association française pour l'avancement des sciences ;
- M. François Loloum, maître des requêtes au Conseil d'État ;
- M. Jean-François Trogrlic, secrétaire national de la CFDT.

### **2 mars 2004**

- M. Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la Justice ;

### **4 mars 2004**

- Mme Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie et du développement durable ;

**La Commission a procédé à quatre auditions sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement.**

### **3 décembre 2003 :**

Après avoir rappelé que le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement serait examiné par la Commission le 11 février prochain, **M. Xavier de Roux** a estimé le sujet particulièrement sensible, d'abord parce qu'une nouvelle modification de la sphère constitutionnelle est ainsi entreprise, ensuite parce que celle-ci concerne un sujet qui n'avait encore jamais été abordé à ce niveau normatif. Il a ajouté que, au regard de la nature des enjeux, la Commission avait décidé d'organiser deux tables rondes, la première autour de constitutionnalistes, la

seconde devant réunir plusieurs membres de la « Commission Coppens » de préparation de la Charte.

Accueillant MM. Guy Carcassonne, Dominique Chagnollaud et Bertrand Mathieu, il a rappelé que, si aucun d'eux n'avait été membre de la Commission Coppens, ce qui représentait un gage d'esprit critique, chacun s'était cependant exprimé sur la Charte, dans des cadres divers. Il a évoqué tout d'abord une chronique écrite par M. Guy Carcassonne, professeur à Paris X-Nanterre, en juillet dernier, qui exprimait une approbation de fond, tempérée par un certain nombre de mises en garde portant sur la technique rédactionnelle, ainsi que par une invitation claire : « *Il suffit de laisser les assemblées faire leur travail, mais il le faut* ». Il a rappelé que M. Dominique Chagnollaud, professeur à Paris II-Assas, dont il dirige le Centre d'études constitutionnelles et politiques, avait publié en juin dernier un commentaire du projet de la Commission Coppens, dans lequel il saluait le rôle pionnier que la Charte ferait jouer à la France en matière de droit constitutionnel de l'environnement, tout en appelant à une clarification, le propos d'ensemble étant bien résumé par le titre de l'article : « *Un mélange de droit mou et dur* ». Présentant M. Bertrand Mathieu, professeur à l'Université Paris I-Panthéon-Sorbonne, il a indiqué qu'il était l'auteur d'un article intitulé « *Observations sur la portée normative de la Charte* », qui distinguait quatre séries d'éléments juridiques dans la Charte : des éléments déclaratifs énumérés dans ses considérants ; des objectifs constitutionnels encadrant le pouvoir législatif et réglementaire ; deux principes, à savoir le devoir de préservation de l'environnement et le principe de précaution, de nature à légitimer un régime de responsabilité, enfin, des droits subjectifs pour les citoyens, l'information et la participation, dont la réalisation supposait l'intervention du législateur.

Le **Professeur Guy Carcassonne** a précisé d'emblée qu'il n'éprouvait, sur le fond même du texte proposé, ni états d'âme, ni regrets, ni réticences, le temps étant venu d'élever les enjeux environnementaux à un niveau normatif approprié. Il a ajouté, dans le même esprit, que le fait que le niveau choisi fût celui de la Constitution ne le troublait nullement, avant de préciser que la France ne serait pas la première à s'engager dans cette démarche, même si elle rejoindrait un camp encore minoritaire. Quant à la méthode retenue pour aboutir à ce résultat, à savoir un texte adossé à la Constitution, il a estimé qu'elle n'avait certes pas sa préférence - l'ajout d'un alinéa à l'article 34 de la Constitution lui aurait semblé plus judicieux - mais qu'elle ne paraissait pas devoir être remise en question. Il a considéré en revanche que la question de la pertinence rédactionnelle de la Charte restait pleinement d'actualité ; insistant sur la nécessité d'une rédaction très soignée de ce texte, il a estimé que celle-ci n'était pas, en l'état, satisfaisante d'un point de vue constitutionnel. Il a proposé, pour remédier à ce problème, de procéder à une sorte de « Lego constitutionnel », consistant à reprendre les différents blocs du texte pour les aménager différemment et les remettre en ordre de manière pertinente. Il a montré que le projet souffrait aujourd'hui d'un manque total de hiérarchisation des notions, la distinction, classique en droit constitutionnel, entre objectifs et règles constitutionnels étant absente de la rédaction proposée. Or, a-t-il rappelé, si les premiers ne comportent qu'une obligation de moyens et nécessitent l'intervention du législateur, les seconds fixent une obligation de résultat et peuvent être applicables en elles-mêmes. Il a jugé qu'en l'absence d'une distinction de ce type, le projet de

loi constitutionnelle recelait le risque d'une multiplication irraisonnée des recours, du fait d'une « vaporisation » excessive des droits subjectifs. Il a fait valoir de surcroît qu'elle contraindrait le juge constitutionnel à définir la portée normative de chaque alinéa, en lieu et place du Constituant, dont c'était pourtant la responsabilité, et enfin que le Conseil constitutionnel pourrait interpréter la totalité des dispositions de la Charte soit comme des règles soit comme des objectifs. C'est afin d'éviter ces deux interprétations, l'une par excès, l'autre par défaut, qu'il a plaidé en faveur d'une réorganisation de la Charte. S'agissant de son articulation avec le texte actuel de la Constitution, M. Guy Carcassonne a récusé toute modification du Préambule, démarche qui lui paraît outreucidante au regard des textes patinés par le temps auxquels il renvoyait, et a jugé déplacée toute prosopopée en matière constitutionnelle à laquelle une telle démarche pouvait être assimilée. Il a précisé que, dans la mesure où c'était le peuple français qui s'exprimait dans le Préambule, toute modification de cette partie du texte constitutionnel ne saurait être opérée que par la voie du référendum. Il a jugé en conséquence plus justifié d'adosser la Charte de l'environnement à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution.

En réponse à **M. Xavier de Roux**, qui s'interrogeait sur la signification exacte de cet « adossement », **le professeur Guy Carcassonne** a estimé que ce procédé d'adossement n'était pas nouveau, notre système constitutionnel étant d'ores et déjà un texte « gigogne », comprenant un Préambule qui renvoyait à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et au préambule de la Constitution de 1946, renvoyant lui-même aux « principes particulièrement nécessaires à notre temps » et aux « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République », non détaillés dans le texte constitutionnel. Il a donc estimé que, une référence explicite à la Charte étant inscrite dans le dispositif du texte constitutionnel, la notion d'adossement ne posait pas de difficulté majeure.

Après avoir récusé l'utilisation du terme d'adossement – dépourvu de contenu juridique précis – pour qualifier le rapport entre la Charte et la Constitution, **le professeur Dominique Chagnollaud** a approuvé la démarche tendant à donner une valeur constitutionnelle aux exigences de préservation et de valorisation de l'environnement et souligné l'influence qu'elle pourrait exercer en Europe. Il a toutefois regretté les nombreuses imperfections que recèle la rédaction du projet de loi et de son exposé des motifs, la classification des dispositions de la Charte étant parfois malaisée.

Évoquant successivement les différents articles du projet de Charte, il a indiqué que son article 1<sup>er</sup> – reconnaissant à chacun le droit de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé – pouvait donner lieu à deux interprétations, la première consistant à le priver d'effet direct, la seconde lui permettant d'être invoqué au cours d'une procédure juridictionnelle, et notamment dans le cadre d'une procédure de référé, tant devant le juge administratif que devant le juge judiciaire. Après avoir jugé souhaitable de fusionner les articles 2 et 3 – qui assignent à toute personne des devoirs en matière d'environnement – il s'est interrogé sur l'opportunité d'y faire référence à la notion de « *devoir* », qui est d'ordre moral, alors que le droit positif ne connaît que des obligations, et sur les incidences, notamment en matière fiscale, de la disposition prévoyant que toute personne a le devoir de « *prendre part* » à la préservation et à l'amélioration de l'environnement. Observant que l'article 4 posait la question de la responsabilité du

fait des dommages causés à l'environnement, il a estimé qu'il impliquait à la fois une responsabilité en amont, de nature à justifier la mise en place de mécanismes reposant sur la logique du « pollueur-payeur », mais également une responsabilité en aval, de nature civile et environnementale. Il a admis que la rédaction de l'article 5 avait été améliorée, les termes de « *mesures provisoires et proportionnées* » ayant été substitués aux termes de « *mesures appropriées* », initialement envisagés ; mais il a considéré que ces dispositions seraient difficilement conciliables avec celles de l'article 6, relatif aux politiques publiques, avant de relever que la conciliation des objectifs de développement durable et de développement économique et social affaiblissait la portée du premier objectif. Il a approuvé les dispositions de l'article 7, prévoyant notamment l'accès de toute personne aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques, en indiquant qu'elles reprenaient des dispositions déjà inscrites dans des textes communautaires. Évoquant les conséquences de l'adoption de ce projet de loi, il a estimé qu'il appartiendra au Conseil constitutionnel de trancher la question de la valeur respective des principes et des objectifs que comporte ce texte et de concilier ces différentes exigences constitutionnelles ; il a également jugé que ce texte entraînerait la révision de nombreuses lois en vigueur, encouragerait les études d'impact sur l'environnement et aurait une incidence sur la réglementation des activités polluantes et la mise en place de dispositifs tels que les péages urbains. Il a toutefois jugé nécessaire de procéder à sa réécriture, sous peine de s'exposer à des surprises lors de sa mise en œuvre.

**Le professeur Bertrand Mathieu** s'est tout d'abord étonné qu'à la veille de la révision des lois relatives à la bioéthique, la protection de l'environnement semble passer avant celle de l'homme. Il a relevé l'hésitation conceptuelle du projet de loi, jugeant difficile de savoir s'il tend à protéger l'environnement en tant que tel ou aux fins de protection de l'homme. S'il a estimé que les considérants tendaient à privilégier la première hypothèse - la protection de la diversité biologique, de l'épanouissement de la personne et du progrès des sociétés humaines étant mises sur le même plan plutôt que d'être ordonnées autour de la protection de l'homme - il a fait observer que l'article 1<sup>er</sup> du projet de Charte de l'environnement privilégiait l'autre logique. Après avoir souhaité une clarification de ce point, il s'est dit frappé de ce que l'article 2 du projet de loi confie au « peuple français » le soin de proclamer la Charte, alors que ce texte ne sera probablement pas soumis au référendum ; rappelant que la Constitution de 1958 et le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 avaient été proclamés par le peuple français, tandis que la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 l'avait été par « *les représentants du peuple français* », il a jugé souhaitable de modifier sur ce point l'article 2 du projet de loi. S'interrogeant sur la portée juridique des considérants de la Charte, il a souligné qu'ils pouvaient un jour être exploités par le juge et rappelé, à cet égard, les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel avait dégagé le principe de dignité de la personne humaine. Après avoir jugé peu souhaitable de transformer des règles scientifiques en règles juridiques et inutile de préciser dans un texte constitutionnel les conditions de l'émergence de l'humanité, il a relevé que les considérants faisaient référence à des concepts, tels que la diversité biologique, l'être humain, le développement durable, dont l'imprécision pourrait donner lieu à diverses interprétations. Il a considéré que le texte comportait une source d'insécurité juridique, les différents objectifs constitutionnels qui y sont affirmés

pouvant constituer autant de normes de référence. Rappelant que ces objectifs permettent au Conseil constitutionnel de censurer des dispositions législatives et de justifier les limites apportées à d'autres droits fondamentaux, il a estimé que l'article 1<sup>er</sup> du projet de Charte sera sans doute considéré par le Conseil comme définissant un objectif constitutionnel, à l'instar de ce qu'il fit pour les « droits-créances », inscrits dans le préambule de 1946, tels que le droit au travail ou à la santé. Il a également noté que la Charte ferait du développement économique et social un objectif constitutionnel.

Après avoir précisé que l'exercice des droits inscrits dans l'article 7 supposait une intervention du législateur, il a souligné l'importance des dispositions relatives à l'application du principe de précaution. Notant que l'article 5 de la Charte pourrait être directement appliqué par le juge constitutionnel, mais également par les juges administratif et judiciaire, notamment dans le cadre d'une procédure de référé, il a fait observer que ces dispositions pourraient entraîner la mise en cause de la responsabilité des pouvoirs publics, mais également celle du législateur ou de l'autorité judiciaire. Sans contester l'opportunité de ces dispositions, il a tenu à en souligner la portée, à savoir la mise en cause de la responsabilité des autorités publiques s'il apparaît qu'elles se sont abstenues de prendre des mesures destinées à éviter la réalisation d'un dommage pour l'environnement. Il a ainsi jugé qu'au-delà des difficultés de rédaction que soulevait ce projet de loi, c'était la portée de ce principe qu'il convenait avant tout d'éclaircir.

**Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, rapporteure**, a posé les questions suivantes :

— Le pouvoir du législateur sera-t-il restreint du fait de l'extension du « bloc de constitutionnalité » ? Faut-il craindre des saisines incessantes du Conseil constitutionnel, fondées sur l'atteinte à la Charte de l'environnement ? Le Conseil risque-t-il d'être amené à trancher des questions de nature scientifique et technique ?

— Quelle est la valeur, normative ou purement déclaratoire, des considérants par lesquels s'ouvre la Charte ?

— Dans les articles de la Charte, est-il possible de dresser clairement la liste des principes constitutionnels et celle des objectifs de valeur constitutionnelle ? Les articles ne comportent-ils pas aussi des dispositions à caractère non normatif ? Comment clarifier les différentes séries d'exigences constitutionnelles, du point de vue du législateur, du juge, du citoyen et, le cas échéant, de l'entreprise ? Quelle est la pertinence des renvois à la loi prévus dans certains articles ?

— Faut-il s'attendre à une attitude « conquérante » de certains juges appelés demain à mettre en œuvre le droit constitutionnel de l'environnement, qui se reconnaîtraient compétents pour examiner et sanctionner les atteintes à l'ensemble des dispositions de la Charte ?

— Enfin, le texte comporte-t-il des lacunes rédactionnelles ? Les destinataires de chaque norme sont-ils toujours clairement identifiés ?

**Le professeur Guy Carcassonne** a apporté les éléments de réponse suivants :

— Nul ne peut évaluer avec certitude le risque de saisines répétées du Conseil constitutionnel, mais l'expérience montre que, lorsque les parlementaires de l'opposition disposent d'instruments susceptibles de faire du tort au Gouvernement, ils sont portés à s'en servir. À l'évidence, la Charte leur offre des moyens nouveaux et suscitera la tentation de multiplier les arguments d'ordre environnemental dans les saisines du Conseil constitutionnel.

— La Charte comporte, en l'état, un risque sérieux de subdélégations en chaîne : si le Constituant ne prend pas ses responsabilités, c'est au Conseil constitutionnel qu'il incombera d'apprécier si telle loi porte atteinte à l'environnement ; or, si le Conseil constitutionnel ne dispose pas de la compétence technique nécessaire à cette appréciation, il lui faudra faire appel à l'expertise de laboratoires scientifiques indépendants, de sorte que le choix de ce qui est possible et impossible en matière d'environnement pourrait glisser du Constituant à des experts privés.

— Les considérants figurant dans la Charte auront la valeur que le Conseil constitutionnel décidera de leur attribuer ; tout ce qui est écrit dans la Constitution est susceptible d'avoir des conséquences juridiques. C'est ainsi que le principe de dignité humaine a été tiré d'une phrase du Préambule de 1946 qui avait initialement une portée purement historique. Par conséquent, le Constituant a tout intérêt à indiquer expressément la valeur des exigences qui y figurent.

— Le fait que l'inspiration de la Charte oscille entre deux systèmes de valeurs, comme l'a souligné le professeur Bertrand Mathieu, n'est pas nécessairement dommageable. Ainsi, par exemple, souveraineté du peuple et souveraineté nationale sont en principe contradictoires ; néanmoins, la Constitution les associe sans inconvénient.

— S'agissant du classement entre les catégories de normes, trois dispositions comportent des règles, toutes les autres contenant des objectifs. Les règles figurent à l'article 2 (« *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* »), à l'article 3 (« *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* ») et à l'article 5, qui pose le principe de précaution. Ces articles appellent deux remarques : l'article 3 recèle un potentiel juridique considérable, l'article 5 ne paraît ni déraisonnable, ni inquiétant, dès lors qu'il pose des conditions strictes à l'application du principe de précaution. Cet article appellerait toutefois un amendement rédactionnel, pour préciser que c'est la réalisation d'un dommage à l'environnement qui serait prise en compte.

— En ce qui concerne l'attitude du juge, ce n'est pas faire insulte aux membres de la magistrature, eu égard à leur nombre et à leur diversité, que d'imaginer la possibilité pour certains d'entre eux d'adopter une lecture intégriste ou provocatrice de la Charte. Il existe donc bien un risque d'instabilité juridique que le Constituant devrait s'efforcer de limiter.

— L'obligation de réparation qui figure à l'article 4 peut être entendue de deux manières : soit elle consacre une obligation de réparation des dommages éventuels, actuellement prévue par la loi, soit, prise dans un sens beaucoup plus large, elle implique la possibilité, dans le domaine de l'environnement, de déroger à l'article 34 de la Constitution qui réserve au législateur la compétence pour fixer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. La fiscalité écologique, en particulier la taxe générale sur les activités polluantes, en fournissent une illustration : il est possible de considérer que, le Parlement étant moins bien placé que le pouvoir réglementaire ou les collectivités locales pour édicter une « écofiscalité », les dispositions de la Charte leur transfèrent la compétence en la matière. La question se pose en termes voisins s'agissant de la fiscalité sur les déchets ou des redevances perçues par les agences de bassin. Pour assurer une telle interprétation, il suffirait que le Constituant l'exprime de façon claire dans les travaux préparatoires.

— S'agissant du principe de précaution, il faut considérer qu'est supprimé le lien de causalité entre la personne et le dommage ; la moindre action – ouvrir un robinet d'eau ou consommer un produit emballé – peut être considérée comme porteuse d'un dommage pour l'environnement. La logique qui paraît inspirer l'article 5 de la Charte est de permettre notamment au Parlement de participer à la réparation des pollutions ou des atteintes à l'environnement.

**Le professeur Dominique Chagnollaud** a, pour sa part, apporté les réponses suivantes :

— Le risque d'effets en chaîne sur l'exercice des compétences constitutionnelles est bien réel. Quant aux considérants de la Charte, dès lors qu'ils sont inscrits dans la Constitution, on ne pourra jamais exclure qu'un juge s'en empare pour leur reconnaître, en tout ou partie, valeur normative. Même si l'intention est seulement de leur conférer un caractère déclaratoire, il importe donc de les rédiger avec précision. Délimiter les règles et les objectifs de valeur constitutionnelle est une tâche hasardeuse, sinon impossible. Il est sans doute plus opératoire de distinguer l'article 5 – qui contient une règle d'effet direct, à savoir le principe de précaution – des autres articles, dont l'effet est seulement indirect, puisqu'il suppose la médiation de la loi. C'est pourquoi, pour assurer la clarté du texte, il faudrait ajouter les mots : « *dans les conditions prévues par la loi* » à la fin des articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 regroupés, et 5. Ils figurent d'ailleurs déjà à l'article 4.

— La principale question à traiter par le Constituant est de clarifier ce qui est recherché en matière d'environnement, en définissant ce qui deviendra juridiquement possible et ce qui sera prohibé. Ce choix étant fait, il sera probablement en mesure d'élaborer un texte plus clair et plus concis.

**Le professeur Bertrand Mathieu** a déclaré partager pleinement l'analyse de M. Guy Carcassonne sur les risques de multiplication des saisines du Conseil constitutionnel, ainsi que sur le renforcement prévisible du rôle des experts, de nature à créer des difficultés pour le Conseil constitutionnel et à poser la question du statut de l'expert.

Il a insisté sur le fait que, plus le texte sera imprécis et fera usage de concepts flous, plus le rôle dévolu au Conseil constitutionnel sera lourd. Pour lui, la distinction la plus claire peut être opérée entre les principes objectifs, qui supposent l'intervention préalable d'une norme, et les droits subjectifs, directement invocables par toute personne et dont tout juge peut être appelé à assurer la protection.

Il a fait part de sa divergence de vue avec M. Guy Carcassonne sur la portée de l'article 5 relatif au principe de précaution : celui-ci fonde un principe d'effet direct, à la base d'un régime de responsabilité, ce qui appelle le constituant à mesurer soigneusement les conséquences et la portée de l'article ; même si la règle posée consiste, dans un premier temps, à exiger des autorités publiques l'adoption « *de mesures provisoires et proportionnées* » et de mesures d'évaluation, elle suppose, dans un deuxième temps, que la responsabilité de ces autorités soit engagée en cas de carence. Ce dispositif est donc générateur de mises en cause de la responsabilité des autorités compétentes.

Après avoir déploré que la réalisation d'expertises – rendues nécessaires par le contenu du texte – serait suivie par d'inévitables demandes de contre-expertises, **M. Robert Pandraud** a souligné qu'il ne serait guère possible de trouver des experts sérieux capables de travailler dans les délais imposés au Conseil constitutionnel pour statuer sur les lois qui lui sont soumises.

Observant que le Conseil constitutionnel serait peu saisi sur ce point, puisqu'il ne sera, par définition, pas saisi des mesures provisoires, **le professeur Bertrand Mathieu** a estimé que le problème se poserait en revanche devant les juridictions de droit commun, dans le cadre de la procédure de référé.

**M. Xavier de Roux** a rappelé que, jusqu'à présent, le principe de précaution était évoqué devant les juridictions administratives pour obtenir l'interdiction ou la suspension d'une mesure.

**Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, rapporteure**, s'est interrogée sur les effets prévisibles de la Charte sur le contentieux de la responsabilité, se demandant si elle conduirait à établir un régime propre de la responsabilité environnementale ou se traduirait par une application pure et simple du régime de la responsabilité administrative. Elle a souhaité savoir si les lois en vigueur pouvaient être considérées comme des textes d'application de la Charte ou s'il faudrait une loi « balai » pour leur donner cette nature. Évoquant les effets de la Charte en matière de droit pénal, elle s'est demandée si de nouvelles incriminations pourraient être fondées sur l'atteinte au principe de précaution ou aux dispositions de l'article 2. Revenant sur le principe de précaution, elle s'est interrogée sur la nécessité de compléter le texte afin de mettre en place des instances d'évaluation indépendantes, qui pourraient être saisies de manière systématique par les autorités publiques.

**Le professeur Guy Carcassonne** a considéré que, si l'on séparait bien les dispositions relevant des objectifs à valeur constitutionnelle des règles constitutionnelles, la Charte n'affecterait pas les règles relatives à la mise en cause de la responsabilité pénale. Il a en effet précisé que la référence aux objectifs de valeur constitutionnelle impliquait l'intervention d'une disposition législative pour créer une infraction pénale, alors que le maintien du texte actuel permettrait à un

magistrat désireux de faire une lecture « intégriste » de la Charte, de rendre celle-ci directement applicable. Il s'est, en revanche, élevé contre les dispositions de l'article 2, qui permettent d'imposer des sujétions aux individus, comme l'obligation d'effectuer une sorte de service environnemental ou une journée consacrée à la protection de l'environnement, alors que les seules dispositions de cette nature concernent actuellement la défense nationale.

**Le professeur Dominique Chagnollaud** a considéré qu'à terme, la Charte élargirait de manière inévitable le champ d'application de la responsabilité civile et pénale. Après avoir rappelé qu'une version antérieure du projet de loi constitutionnelle prévoyait l'intervention d'une loi organique, il a considéré qu'une loi « balai » risquerait de semer la confusion, alors même qu'un renvoi systématique à la loi dans chaque article de la Charte constituait une solution simple et efficace pour régler le problème de compatibilité des lois déjà promulguées.

**Le professeur Guy Carcassonne** a estimé, au contraire, que le renvoi à un texte pour l'application du principe de précaution constituait une fausse sécurité, la loi ne pouvant que paraphraser les dispositions de l'article 5. Il a néanmoins jugé utile de définir dans un texte le principe de précaution.

**Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, rapporteure**, a souhaité savoir si la mise en place d'instances d'évaluation était de nature à écarter les risques liés à la consécration du principe de précaution.

**Le professeur Dominique Chagnollaud** s'est déclaré réservé sur les instances d'expertise.

Soulignant la nécessité d'aborder de manière pragmatique ces questions, **le professeur Guy Carcassonne** a évoqué la possibilité pour le Parlement de saisir l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques, le juge constitutionnel ayant ainsi la possibilité de s'appuyer sur une expertise préalable, qu'il pourra éventuellement compléter en fonction de la qualité de celle-ci.

**Le professeur Bertrand Mathieu** a rappelé que le principe de précaution ne s'appliquait pas uniquement au Parlement, mais à l'ensemble des autorités publiques, évoquant notamment le problème de la responsabilité des maires et l'absence d'experts à leur disposition.

**Mme Ségolène Royal**, dénonçant la confusion opérée dans le projet de loi entre les objectifs et les règles, s'est demandée si la commission des Lois devait participer à l'effet d'affichage produit par ce texte, bon nombre des principes énoncés se trouvant d'ores et déjà en tête du code de l'environnement, et si une simple déclaration politique n'avait pas suffi à les rappeler. Elle a estimé que le creusement de l'écart entre les textes et les actes, qui résulterait d'un tel projet de loi, ne ferait qu'accentuer la crise politique que traverse le pays et ce d'autant plus que le projet de loi de finances en cours d'examen au Sénat contient d'importantes mesures de réduction des crédits destinés à la politique environnementale et, en particulier, aux associations chargées de protéger l'environnement, de surcroît fragilisées par la disparition des emplois-jeunes.

Prenant l'exemple de la hausse des taxes sur le gazole, qui épargne les poids lourds et ne prend pas en compte le fait que certains véhicules à moteur diesel sont équipés de filtres préservant davantage la couche d'ozone que les moteurs à essence, elle a demandé si le Conseil constitutionnel ne pourrait, dès lors, censurer, sur le fondement de l'article 9, toute disposition de la loi de finances qui aurait pour effet de réduire les moyens consacrés à la politique de l'environnement, et, sur la base de l'article 6, toute politique qui, comme celle qui est menée aujourd'hui, ferait régresser la protection de l'environnement. Elle a enfin émis des doutes sur l'extension du rôle du Conseil constitutionnel à la définition du contenu et du champ du développement durable et sur sa capacité à disposer des outils scientifiques lui permettant de se prononcer en toute connaissance de cause dans cette matière.

Pour le **professeur Bertrand Mathieu**, élever certains principes au rang constitutionnel est en soi lourd de signification, même si l'utilité d'une telle élévation peut être discutée d'un point de vue politique. Il a considéré que l'article 9 pourrait être à la source d'un important contentieux constitutionnel, même s'il est vrai que le Conseil constitutionnel ne se reconnaît pas un pouvoir d'appréciation de même nature que celui du Parlement, qui pourra toujours disposer, dans une certaine limite, de marges de manœuvre pour restreindre ou élargir un droit. Il a enfin partagé les doutes exprimés par de Mme Ségolène Royal sur la capacité du Conseil à juger du concept de développement durable.

**Le professeur Guy Carcassonne** a également jugé que les dispositions du projet de loi pourraient servir de fondement à de nombreuses saisines, la plupart des dispositions législatives pouvant être considérées comme ayant un impact sur l'environnement. Mais il a précisé qu'un tri serait effectué par le Conseil constitutionnel, comme il a l'habitude de le faire, sur le fondement d'un principe reconnaissant au Parlement un large pouvoir d'appréciation et qui conduirait à ne censurer que les dispositions portant une atteinte manifeste aux principes énoncés par la Charte. Il a estimé que le Conseil serait immanquablement soumis à de fortes pressions et pourrait être accusé de ne pas donner toute sa valeur à la Charte, ce qui pourrait conduire à un certain désordre institutionnel.

**Le professeur Dominique Chagnollaud** s'est dit favorable à la constitutionnalisation des dispositions de principe relatives à l'environnement, à condition que l'articulation avec les dispositions législatives soit correctement définie. Après avoir relevé à son tour les risques de contentieux, il a rappelé que le Conseil constitutionnel était d'ores et déjà armé pour concilier les diverses exigences constitutionnelles et juger au cas par cas des atteintes les plus manifestes aux principes fondamentaux.

**M. Philippe Vuilque**, ayant qualifié la Charte de texte bavard, imprécis et contradictoire, a jugé nécessaire une réécriture totale du projet. Il a souligné qu'il convenait, dans les articles 3 et suivants, de préciser qu'étaient visées à la fois les personnes physiques et les personnes morales, de telle sorte que la recherche de responsabilité soit la plus large possible. Il a dit comprendre les préventions du professeur Bertrand Mathieu face au risque de blocage qui pourrait résulter d'une interprétation extensive par les acteurs, notamment locaux, des dispositions du projet de loi. Il a enfin déploré le caractère particulièrement flou du concept de développement durable.

**M. Didier Quentin** a demandé si les dispositions de l'article 7, qui accordaient un droit d'accès aux informations et prévoyaient la participation des citoyens à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, ne seraient pas une source de demandes innombrables et incontrôlables, ce qui justifierait un encadrement plus précis.

**Le professeur Dominique Chagnollaud** a considéré que ces dispositions, à condition d'être rendues compatibles avec l'article 72 de la Constitution, constitueraient une source de protection plus qu'une source de revendications et empêcheraient, par exemple, que certaines instances de concertation soient supprimées.

**Le professeur Guy Carcassonne** a indiqué que ce droit d'information et de participation aux décisions serait certainement encadré par la loi, qui pourra créer des procédures adaptées comme il en existe déjà dans d'autres domaines, tels que l'expropriation. En outre, il a estimé que, si la mise en cause de la responsabilité des élus locaux avait donné lieu à des excès, elle avait également permis que de nombreux accidents soient évités et bien des négligences éradiquées, sans pour autant paralyser toute initiative. Il a ajouté qu'une telle évolution pourrait être envisagée en matière d'environnement sur le fondement de l'article 5.

**Le professeur Bertrand Mathieu** a craint les risques de dérives contentieuses et souhaité que la mise en œuvre des principes énoncés, dans l'article 7 en particulier, soit renvoyée au législateur, qui ne pourra pas se contenter de reprendre ces principes en l'état.

Évoquant les dispositions de l'article 4 de la Charte, **M. Christian Decocq** s'est demandé si, en obligeant toute personne à contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, le texte proposé n'avait pas choisi de privilégier la conception « naturaliste » de l'environnement, qui tend à faire des objets naturels de véritables sujets de droits.

**Le professeur Bertrand Mathieu** a jugé possible d'interpréter les articles 2 et 3 de la Charte à la lumière de son article 1<sup>er</sup>, lequel reconnaît le droit à chacun de vivre dans un environnement équilibré, ce qui permet de faire ressortir la conception « humaniste » du droit à l'environnement. Il a en revanche jugé contestable que, dans les considérants, trois objectifs soient placés sur le même plan – diversité biologique, épanouissement de la personne, progrès des sociétés humaines – alors qu'il eût été préférable de les hiérarchiser.

Régissant aux propos tenus par Mme Ségolène Royal, **M. Guy Geoffroy** a souligné que les nombreuses remarques faites par les différents professeurs de droit, loin de constituer un réquisitoire contre le projet de Charte, constituaient, bien au contraire, des observations constructives destinées à éclairer le Constituant dans son travail d'analyse et d'amélioration rédactionnelle du projet de loi. Après avoir contesté avec vigueur la prétendue « inutilité » de la Charte, il a indiqué qu'en conférant une valeur constitutionnelle à des dispositions dont certaines relèvent aujourd'hui seulement de la loi, elle constituait un acte politique fort destiné à garantir la pérennité et le respect de valeurs essentielles à la survie de l'humanité.

Après avoir observé que l'opposition entre la conception « naturaliste » et « humaniste » de la Charte recouvrait un débat philosophique très ancien entre les concepts de nature et de culture, **M. Michel Piron** a fait part de sa crainte de voir les dispositions de l'article 5 de la Charte, relatives au principe de précaution, conduire les élus locaux à faire preuve d'une prudence excessive, confinant à l'inaction, en raison des nouvelles responsabilités qu'ils encourent.

**Le professeur Guy Carcassonne** a confirmé que la Charte, quelle que soit la formulation qui serait finalement retenue, constituerait un nouveau gisement de contentieux. Il a donc estimé que le juge devrait veiller à canaliser les recours en s'assurant qu'ils ne sont ni excessifs ni sans objet. S'agissant des dispositions de l'article 5, il a indiqué qu'elles n'avaient ni pour objet ni pour effet d'interdire aux élus locaux de prendre des initiatives, mais au contraire de les inciter à agir pour prendre les mesures appropriées. Rappelant que les ingénieurs chargés de la construction des centrales nucléaires s'efforçaient de résoudre les problèmes en fonction des conséquences majeures d'un éventuel accident et non en fonction de sa probabilité infime, il a indiqué que les dispositions de l'article 5 se contentaient de conférer une valeur juridique supérieure à ces pratiques. Revenant sur la disposition de l'article 2 selon laquelle la Charte est proclamée par le « peuple français », il a jugé préférable que cette proclamation soit faite au nom de la « République française » en raison de l'adoption probable de la Charte par la voie parlementaire et non référendaire.

**M. Robert Pandraud** ayant rappelé son hostilité au contrôle de constitutionnalité des lois, surtout lorsqu'il est fondé sur des préambules, a déploré une excessive juridiciarisation des rapports sociaux. Il a considéré que le rattachement à la Constitution d'une Charte de l'environnement aurait pour effet de multiplier les recours juridictionnels et aggraverait la propension de notre société à s'en remettre au gouvernement des juges. Il a jugé symptomatique la multiplication des procédures et des contentieux qui retardent considérablement l'achèvement des grands travaux d'aménagement, alors que, parallèlement, les techniques de construction ont été améliorées. Il s'est interrogé sur la compatibilité de l'article 7 de la Charte, qui pose le principe d'un droit à l'information, avec le respect des impératifs de défense nationale. Il a jugé inutiles les dispositions de l'article 9, qui assignent à la recherche et l'innovation une obligation en termes de préservation et de mise en valeur de l'environnement. Il s'est donc déclaré hostile, sous réserve de profondes modifications, au texte de la Charte.

**Le professeur Guy Carcassonne** a répondu à l'interrogation de M. Robert Pandraud sur le respect des impératifs de défense nationale en précisant que le droit à l'information affirmé à l'article 7 était subordonné au respect de conditions et limites fixées par le législateur, lequel sera donc incité à encadrer ce droit à l'information.

**Le professeur Bertrand Mathieu** a souhaité apporter une précision relative à l'article 10, qui indique que la Charte doit inspirer l'action européenne et internationale de la France. Il a jugé qu'une telle disposition pourrait parfaitement fonder un contrôle de constitutionnalité des traités signés à l'avenir par la France. S'agissant du droit communautaire, il a précisé que ne pourraient être ainsi

contrôlées que les règles communautaires « primaires », le droit dérivé s'imposant directement en droit national.

**Le professeur Dominique Chagnollaud** a considéré pour sa part que le terme utilisé par l'article 10, qui fait référence à « l'action internationale et européenne de la France » ne saurait revêtir une telle portée, car il n'a pas de signification juridique.

Après avoir remercié les intervenants, **Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, rapporteure**, a constaté leur accord sur la nécessité de clarifier la portée respective des différentes dispositions de la Charte. Ayant noté la position nuancée du professeur Bertrand Mathieu, elle a retenu deux pistes principales de clarification : l'une, proposée par le professeur Guy Carcassonne, tendant à opérer une classification des normes en fonction de leur nature, soit de principes soit d'objectifs de valeur constitutionnelle, la seconde, suggérée par le professeur Dominique Chagnollaud, consistant à utiliser comme critère l'applicabilité directe ou indirecte des articles de la Charte.

### **10 décembre 2003 :**

**Le Président Pascal Clément** a rappelé que la Commission, ayant entendu lors de sa précédente réunion des constitutionnalistes, qui ont porté un regard « extérieur » sur le projet de Charte de l'environnement, recevait aujourd'hui sept membres de la commission de préparation de la Charte, dite « commission Coppens ». Il a précisé que celle-ci avait reçu sa lettre de mission en juillet 2002 et remis en avril 2003 un rapport, comprenant une proposition de Charte de quatorze articles, assortie de variantes. Il a ajouté que ce texte, remanié et réduit à dix articles par le Gouvernement, avait été adopté par le Conseil des ministres du 25 juin.

Il a présenté brièvement chacun des participants : M. Dominique Bourg, philosophe, professeur à l'université de technologie de Troyes et auteur ou co-auteur de nombreux ouvrages relatifs à l'environnement ; M. Christian Brodhag, ingénieur des mines, directeur de recherche à l'école des mines de Saint-Étienne ; M. François Ewald, philosophe de formation, professeur titulaire de la chaire « assurance » au Conservatoire national des arts et métiers ; M. Yves Jégouzo, conseiller d'État en service extraordinaire, professeur de droit public à l'université de Paris I Panthéon-Sorbonne et président du comité juridique de la « Commission Coppens » ; M. Robert Klapisch, qui en a présidé le comité scientifique, président de l'Association française pour l'avancement des sciences ; M. François Loloum, maître des requêtes au Conseil d'État ; M. Jean-François Trogrlic, secrétaire national de la CFDT.

Il a demandé à ces personnalités de donner leur appréciation sur les principaux enjeux du travail de cette commission, sur le projet de loi finalement déposé par le Gouvernement, ainsi que sur l'aspect du texte qui paraît le plus sensible, à savoir le principe de précaution. Il a précisé que, selon la presse, les travaux de la commission avaient révélé un clivage portant principalement sur le principe de précaution, entre les « scientifiques », parmi lesquels M. Robert Klapisch, opposés à son inscription dans la Charte, qui causerait un risque de paralysie

économique et scientifique, et les « environnementalistes », dont MM. Dominique Bourg et Christian Brodhag, favorables à la consécration d'un principe déjà contenu dans la loi depuis 1995.

**M. Dominique Bourg** a estimé qu'il était difficile de traiter séparément des principaux enjeux de la Charte le principe de précaution, sur lequel les débats et la presse se sont focalisés et dont il convenait de ne pas affaiblir la portée, sous peine de vider la Charte de son sens. Il a insisté sur le caractère nouveau et global des problèmes environnementaux posés aujourd'hui et sur les risques inédits qu'ils entraînent, citant l'exemple des changements climatiques et des risques qu'ils comportent sur l'eau et la biodiversité. Plutôt que de subir une impuissance durable, il a jugé possible une action de prévention, assortie d'une obligation de moyens. Il a insisté sur le fait que le « méta-risque » du changement climatique – dont les travaux de l'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) ont montré le caractère imprévisible, les évaluations de la hausse de la température moyenne variant de 1,4 à 5,8 – était emblématique de cette nouvelle catégorie de risques. Il a donc jugé que les dispositions de la Charte étaient pertinentes et témoignaient de la volonté de faire face à ces risques globaux, fondamentaux pour la survie de l'humanité.

Il s'est élevé contre les réticences exprimées par l'Académie des Sciences, dans son avis du 23 mars 2003, à l'encontre de la constitutionnalisation du principe de précaution, qu'elle estime nuisible à la recherche, au bien-être et à la santé. Il a estimé au contraire que le principe de précaution constituait une puissante incitation à la recherche scientifique, source de connaissances nouvelles, et aux innovations technologiques, nécessaires au traitement des risques environnementaux.

Il a souligné que les critiques adressées au principe de précaution avaient souvent pour objet, non pas le principe lui-même, mais ses éventuelles dérives, qui pourraient conduire, par exemple, à s'interroger sur le respect de ce principe dans chaque projet de loi, alors qu'il lui paraît évident que le Parlement n'aurait à y veiller que dans l'examen des textes comportant directement des risques environnementaux.

Il a souligné que, face au risque d'accentuation de la tendance des sociétés modernes à exiger un risque zéro, la Charte présentait l'intérêt de préciser les modalités d'application du principe de précaution et estimé que la commission aurait pu aller plus loin dans ce domaine afin de réduire l'asymétrie entre l'existence de risques graves et irréversibles et l'espérance de gains liée à la mise en œuvre du principe de précaution. Il a rejoint à ce propos la proposition formulée par M. Olivier Godard, chercheur au Laboratoire d'économétrie de l'École Polytechnique, de remplacer, dans le projet de loi constitutionnelle, la notion de « mesures provisoires » que doivent prendre les autorités publiques par celle de « mesures révisables ».

**M. Christian Brodhag** a souligné, à son tour, que les membres de la « commission Coppens » s'étaient joints sur la prise de conscience de l'apparition de problèmes environnementaux nouveaux – dépassant la conception classique de l'environnement caractérisée par l'application d'un droit stabilisé – dont faisaient partie les changements climatiques, et, naguère, la question du sang contaminé, phénomènes marqués par leur caractère irréversible et les incertitudes scientifiques.

C'est également par consensus, a-t-il souligné, que la commission a constaté un certain mésusage du principe de précaution, lequel ne devrait pas être confondu avec le principe de prévention, mis en œuvre face à des phénomènes scientifiquement identifiés comme les inondations, alors que le principe de précaution devrait entraîner une obligation de recherche.

Il a fait observer que la prise de conscience partagée de ces problèmes d'environnement globaux et la responsabilité de l'humanité à l'égard de l'environnement légitimaient l'adoption de dispositions constitutionnelles spécifiques, qui devaient maintenir un équilibre entre droits et devoirs. Citant l'exemple de l'insertion du principe de précaution dans des textes édictés par l'Association française de normalisation (AFNOR), à la suite des travaux d'un groupe de travail qu'il avait présidé, il a relevé que l'application de ce principe dans l'industrie était génératrice de gains et constituait donc un facteur d'efficacité. Il a également estimé que l'intégration de préoccupations environnementales pourrait permettre de limiter le nombre de litiges, notamment ceux qui peuvent opposer la France aux instances communautaires.

**M. François Ewald** a relevé l'intérêt d'une Charte constitutionnelle de l'environnement face à des technologies dotées d'une puissance telle qu'il était nécessaire de réfléchir à de nouvelles formes de responsabilité. Rappelant toutefois que le principe de précaution était déjà prévu à la fois par le droit national, par des textes communautaires et des conventions internationales, il n'a pas jugé souhaitable de l'introduire dans la Constitution, compte tenu des effets incontrôlables qu'il pourrait dès lors revêtir, la reconnaissance d'un principe d'anticipation lui paraissant préférable.

Il a précisé que ses réticences étaient à la fois d'ordre juridique et d'ordre politique : alors que l'incertitude bénéficie à l'accusé, en vertu de la Déclaration de 1789 et du principe de présomption d'innocence, le principe de précaution a pour effet de renverser la charge de la preuve de l'incertitude et, entraînerait, s'il devenait un principe constitutionnel, une révolution dans la conception de notre droit processuel puisque l'accusateur pourrait agir au pénal ou au civil, dans le domaine de la santé par exemple, sans disposer de preuves ; en second lieu, la constitutionnalisation du principe de précaution marquerait un tournant dans la doctrine des libertés publiques, puisque l'administration pourrait, par l'effet d'une sorte de censure *a priori*, interdire des activités privées ; enfin, par les droits qu'elle accorde, la Charte suppose la mise en œuvre d'une sorte de démocratie participative – par opposition à la démocratie représentative – qui aurait dû entraîner la création d'une commission susceptible d'être consultée par tout citoyen souhaitant faire valoir ses droits et même, le cas échéant, par le législateur.

**M. Yves Jégouzo** a indiqué, à titre liminaire, qu'il avait abordé l'élaboration de ce texte avec peu de certitudes et beaucoup d'interrogations, dans la mesure où il s'agissait d'un exercice original, la France étant le premier pays au monde à se doter d'une charte constitutionnelle, préparée par un groupe de travail rassemblant des scientifiques, des économistes, des experts en environnement et des juristes. Il a observé que les juristes avaient fait preuve de beaucoup de prudence, puisque c'est la première fois qu'un texte constitutionnel de ce niveau est édicté depuis la mise en œuvre d'un contrôle de constitutionnalité des lois, la Déclaration

des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et le Préambule de 1946 ayant été élaborés dans un contexte fort différent. Il a ajouté que la prudence des juristes était également liée à l'existence d'un droit international de l'environnement, qui s'impose à la France.

Analysant le texte constitutionnel, il a estimé que certaines de ses dispositions avaient une portée déclarative, comme celles concernant l'importance de l'enseignement et de la recherche, sans réelle incidence sur le droit positif, ce qui conduit d'ailleurs à s'interroger sur l'opportunité de les maintenir dans la Charte, alors que d'autres, comme les dispositions sur la formation ou la reconnaissance du devoir de prévention, revêtaient un caractère « confirmatif », en reprenant des principes existant dans le droit positif français et international. Évoquant ensuite les dispositions les plus discutées, il a estimé que l'article 4, relatif à la réparation des dommages causés à l'environnement, bien que renvoyant aux conditions définies par la loi, comportait une extension indéterminée de la responsabilité des personnes à l'égard de l'environnement. S'agissant de l'article 5, il souligné que les désaccords sur le principe de précaution n'avaient pas été aussi importants qu'on avait pu le lire dans la presse ; il a noté que la définition donnée à ce principe permettait de le différencier du principe de prévention, même si certaines difficultés subsistent. Il a ainsi observé qu'il eût été préférable de placer « *l'évaluation des risques encourus* » avant « *l'adoption de mesures provisoires et proportionnées* ». Il a estimé que les divergences venaient du fait qu'on élevait au rang des principes constitutionnels un concept dont la portée est mal définie, le verrou législatif prévu par le texte paraissant inopérant. Il a enfin regretté que le préambule ne soit pas plus concis, soulignant le caractère incertain de son impact constitutionnel.

Approuvant les propos de M. Yves Jégouzo sur l'absence de divergences profondes au sein de la commission Coppens, **M. Robert Klapisch** a évoqué le consensus sur le caractère planétaire des questions environnementales. Il a rappelé que l'ensemble des membres de la commission avait été convaincu de la nécessité d'un acte politique fort, destiné à renforcer la protection de l'environnement. Il a souligné, en réponse à certaines observations formulées lors de la précédente réunion de la commission des Lois, que l'enjeu était de protéger un environnement utile à l'homme, la préservation de la biodiversité ne portant pas sur la nature en soi ; il a cité l'exemple du phylloxéra qui, au XIX<sup>e</sup> siècle, avait failli faire disparaître la vigne en Europe. Il a ensuite relevé la contradiction entre le caractère pérenne du texte constitutionnel et le caractère évolutif des connaissances et de la perception par le grand public des problèmes environnementaux, évoquant à titre d'exemple les ondes des téléphones portables. Tout en soulignant que la « commission Coppens » avait voulu éviter une judiciarisation excessive de la vie politique, il a reconnu qu'un tel danger était néanmoins réel. Il a souligné le rôle essentiel, pour la protection de l'environnement et le développement durable, de la recherche fondamentale, les phénomènes tels que l'émission excessive de gaz carbonique, l'élévation de la température et l'effet de serre étant impossibles à concevoir et à combattre en l'absence de théories liées à cette recherche. Il a également insisté sur le caractère pluridisciplinaire de la recherche dans le domaine de l'environnement.

Abordant l'analyse du projet de loi constitutionnelle, il a déploré la disparition de la référence aux « *dispositifs d'incitations appropriées* », qui figurait dans le texte initial de l'article 6, et qui aurait pu fonder la pratique des permis

négociables. Il a également regretté, à l'article 5, relatif au principe de précaution, que la référence aux programmes de recherche mis en œuvre par les autorités publiques ait été remplacée par les « *procédures d'évaluation des risques encourus* », ce qui fait naître une confusion avec le principe de prévention et supprime une incitation à l'amélioration des connaissances. Évoquant l'article 9, il a souligné que, si la recherche et l'innovation étaient en effet essentielles pour l'environnement, la rédaction retenue, aux termes de laquelle la recherche et l'innovation « *doivent apporter leur concours* » à la préservation de l'environnement, peut fonder une censure à l'égard de certaines recherches, comme celles sur les OGM ou le nucléaire. Il a jugé préférable de revenir à une rédaction plus objective, consistant à rappeler que la recherche et l'innovation « *apportent leur concours* » à la préservation de l'environnement.

**M. François Loloum** a posé d'emblée la question de l'utilité d'une révision constitutionnelle. Il a rappelé que la « commission Coppens » avait tout d'abord envisagé d'élaborer une déclaration d'une certaine envergure sur l'environnement, destinée à servir de fondement à une action nationale ou internationale, puis avait considéré que la révision constitutionnelle, tout en obligeant à réduire le volume du texte, en étendait les effets, qu'il a jugés pour sa part difficiles à maîtriser. Il a souligné que, dès lors, la commission s'était fixé deux objectifs, à savoir ne retenir que l'essentiel et s'attacher plus particulièrement à ce qui pouvait comporter des effets évaluables à long terme. En dépit de cette recherche de critères rationnels et quantifiables, des inquiétudes subsistent à l'égard des contraintes que ce texte – placé au sommet de la hiérarchie des normes et susceptible d'interprétations larges du Conseil constitutionnel – exercera sur le législateur.

Il a ensuite évoqué la question des normes communautaires et internationales qui régissent l'environnement, pour s'interroger sur les éventuels cas de conflits entre celles-ci et la norme constitutionnelle : il a rappelé en effet que les conventions et traités internationaux comportant une clause contraire à la Constitution ne pourront être ratifiés qu'au prix d'une modification de celle-ci, processus particulièrement lourd et, le cas échéant, politiquement délicat.

Abordant la question de la demande sociale à laquelle était censée répondre la Charte de l'environnement, il a reconnu l'existence d'une attente du public sur ce thème, mais qui lui paraît plutôt s'exprimer en faveur d'une pleine application des normes qui régissent déjà l'environnement. Dans ce contexte, il a indiqué que l'objectif de la commission Coppens avait été de rappeler des principes connus, afin qu'ils puissent recevoir une application effective, étant précisé toutefois que le principe de précaution avait fait l'objet d'une nouvelle définition – distincte de celle qui est appliquée par le juge communautaire, ce qui constitue une source de difficultés – et génératrice de nouvelles responsabilités.

Évoquant l'objectif poursuivi par la Commission de trouver un équilibre entre les droits et devoirs de chacun en matière d'environnement, il a jugé que la rédaction pouvait être très contraignante si elle était interprétée de façon littérale par le juge. Il a considéré toutefois qu'une interprétation qui ferait prévaloir le bon sens ne serait pas nécessairement de nature à faire progresser la cause de l'environnement.

Il a souligné le caractère hétéroclite du texte, certaines dispositions de nature générique étant renvoyées au législateur, d'autres revêtant un caractère programmatique, avant de s'interroger sur le sort que réservera le juge constitutionnel aux « considérants » qui introduisent le texte de la Charte et dont l'insertion dans la Constitution est inédite. Il a enfin douté que tous les effets collatéraux de cette Charte de valeur constitutionnelle aient bien été recensés.

**M. Jean-François Trogrlic** a considéré que, si pendant longtemps la primauté du développement économique et du progrès social avait marginalisé les questions d'environnement, la situation actuelle, où les « environnementalistes » posent les bonnes questions, n'était guère plus équilibrée, car les responsables économiques cherchent l'efficacité maximale et les responsables sociaux privilégient avant tout l'emploi. Il a observé que le grand mérite de la « commission Coppens » était d'avoir travaillé avec le souci de trouver un équilibre entre ces trois logiques.

S'agissant de l'article 6 de la Charte, relatif au développement durable, il a regretté que le projet de loi n'ait pas repris la rédaction initiale proposée par la commission Coppens, qui mentionnait les notions d'impact social et de comparaison coût-avantage. Évoquant ses fonctions de syndicaliste, il a rappelé que la problématique de la prévention est constamment présente dans le domaine social, ne serait-ce que dans les comités d'hygiène et de sécurité. Il a estimé que le principe de précaution était autrement plus contraignant, car il est susceptible de jouer contre l'emploi, en conduisant à interdire une activité génératrice d'emplois. Il s'est néanmoins rallié à l'opinion de M. Robert Klapisch, pour qui ce principe est dynamique et oblige à développer des recherches et à trouver des solutions. Il a exprimé sa satisfaction de voir qu'une portée constitutionnelle serait donnée à l'équilibre entre des préoccupations difficilement compatibles.

**Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, rapporteure**, a posé les questions suivantes :

— Quels sont les effets prévisibles de l'adoption de la Charte sur le contentieux de la responsabilité et le droit pénal ? Ce texte engendre-t-il un régime propre de la responsabilité environnementale ? Le défaut d'évaluation suffira-t-il à engager la responsabilité des autorités publiques ? De nouvelles incriminations seront-elles fondées sur l'atteinte au principe de précaution ou sur la méconnaissance des devoirs prévus à l'article 2 ?

— Quels seront les juges compétents pour appliquer le droit constitutionnel de l'environnement ? Peut-on s'attendre à ce que les juges de première instance se reconnaissent compétents pour examiner et sanctionner les atteintes aux dispositions de la Charte ?

En réponse à la question relative à la responsabilité, **M. Dominique Bourg** a fait valoir que la période contemporaine était marquée par une extension sans précédent des responsabilités individuelles, nombre d'activités pouvant affecter la biosphère ainsi que les caractères biologiques de l'espèce humaine. Il a souligné ainsi que la responsabilité de chacun était engagée même dans les gestes banals de la vie quotidienne : par exemple, l'utilisation d'une voiture dans une grande métropole

comporte, pour l'environnement, des conséquences sanitaires mesurables à la fois à court terme et pour les générations futures. Il a jugé que ce constat, qui ouvre une nouvelle période de l'histoire, affecte les bases du régime représentatif, telles qu'elles ont été analysées par Benjamin Constant : il devient moins légitime de déléguer à des représentants le soin de prendre les décisions relatives à la chose publique dès lors que, en matière d'environnement, chaque citoyen est partie prenante.

Il s'est efforcé de distinguer soigneusement l'approche juridique et l'approche morale de la responsabilité. Le principe de précaution lui paraît mettre en jeu deux types de responsabilités : celle qui porte sur un phénomène déterminé, éventuellement constitutive d'une faute à incriminer, qu'une enquête de police peut établir, et celle qui touche aux répercussions éventuelles des atteintes portées au climat ou à des lois de la nature ; l'article 5 du projet de Charte, ne portant que sur le deuxième aspect, ne peut avoir pour effet de multiplier les mises en cause de responsabilité ; quant à la responsabilité du législateur, elle pourrait consister à mettre en forme les catégories juridiques du droit de l'environnement.

**M. François Ewald** a souligné à son tour le risque de confusion dans les notions. Mais il s'est demandé si, une fois inscrite dans la Constitution, la responsabilité morale n'aurait pas une traduction juridique et judiciaire : l'article 5 de la Charte comprend à la fois des dispositions substantielles et des dispositions procédurales, lesquelles exigent de la part des administrations certaines décisions, par exemple de retrait ou d'interdiction ; dès lors, l'autorité qui n'aurait pas pris la bonne décision pourrait voir sa responsabilité mise en cause, par exemple, à la suite d'une mesure de vaccination obligatoire ayant occasionné des cas de sclérose en plaques. **M. Dominique Bourg** a précisé que cet accident particulier s'était produit du fait de la mauvaise compréhension d'une circulaire d'application, et ne lui paraissait pas entrer dans le champ d'application de l'article 5.

**M. Christian Brodhag** ayant souligné que la Charte supposait que les pouvoirs publics, à commencer par le Parlement, prennent leurs responsabilités en matière d'environnement, **M. François Ewald** a rappelé que l'extension du « bloc de constitutionnalité » imposait nécessairement une contrainte supplémentaire à la liberté de décision du Parlement, compte tenu du contrôle exercé par le juge constitutionnel.

Répondant à la question du rôle des juges, **M. François Loloum** a établi une distinction entre ceux qui interpréteraient le texte de la Charte et ceux qui seraient chargés de l'appliquer : le Conseil constitutionnel serait le premier interprète de la Charte de l'environnement, mais n'interviendrait que dans les conditions étroites prévues par la Constitution ; sa jurisprudence montre toutefois qu'il est capable d'imagination ; le Conseil d'État, saisi de tout projet de loi, qu'il examine dans ses formations administratives, se prononce sur leur constitutionnalité et pourrait donc, le moment venu, prendre position sur l'interprétation de la Charte ; les juges ordinaires, dans certaines circonstances, pourront également l'interpréter : ainsi, le juge administratif est parfois conduit à vérifier la conformité d'un acte réglementaire à la Constitution. S'agissant des juges assurant l'application de la Charte, M. François Loloum a fait ressortir les incertitudes qui demeureront une fois que le Conseil constitutionnel aura rendu sa décision sur chaque loi concernée. Pour

lui, le débat reste ouvert sur la question de savoir si le juge pénal pourra fonder des incriminations sur les normes édictées dans la Charte : à titre d'exemple, l'article 121-3 du code pénal définit un délit d'imprudence qui est applicable « lorsque la loi le prévoit » ; or, en l'espèce, la loi est entendue au sens matériel du terme et inclut la Constitution ; dès lors, il paraît concevable qu'un juge pénal s'appuie sur les dispositions de la Charte de l'environnement pour apprécier si le délit d'imprudence est constitué. Il a ajouté qu'une hésitation était également possible s'agissant de l'interprétation de la Charte par les juges civils dans le cadre de conflits entre particuliers, par exemple entre un industriel et des riverains.

**M. Xavier de Roux** a dit sa surprise de voir autant d'effets attachés au principe de précaution, sans que cette notion ait été préalablement définie. Il a estimé nécessaire de préciser s'il s'agissait de la même notion de droit public que celle déjà en vigueur, ou d'une nouvelle source de responsabilité civile et pénale. Il a, par conséquent, souhaité savoir si la « commission Coppens » s'était interrogée sur ce point.

Estimant que la conjonction des lois de décentralisation, du droit européen et de l'intervention du Conseil constitutionnel réduisait à peu de chose le rôle du Parlement, **M. Francis Delattre** a constaté que le projet de Charte de l'environnement ne ferait qu'aggraver le dessaisissement du législateur. Il a par ailleurs souhaité savoir comment le principe de précaution serait appliqué à l'égard des OGM.

**M. Philippe Vuilque**, faisant référence aux « dommages collatéraux » évoqués par M. Loloum, a partagé l'avis de M. Xavier de Roux sur le caractère particulièrement flou du principe de précaution. Il s'est demandé si les incertitudes sur ce point ne risquaient pas d'affaiblir le texte et si, au regard des dispositions de l'article 121-3 du code pénal, ne serait pas enclenché un enchaînement de responsabilités non maîtrisé. Il a cité l'exemple des inondations, en se demandant comment pourrait être apprécié, en l'occurrence, le principe de précaution, et ce que signifiait dans ce cas l'adoption de mesures proportionnées de nature à éviter le dommage.

**M. Michel Piron** s'est demandé si le mot et le principe de précaution ne présentaient pas des risques tels qu'ils susciteraient l'envie de ne pas prendre le risque de s'en servir.

**M. Daniel Garrigue**, observant que le principe de précaution faisait d'ores et déjà l'objet de dispositions spécifiques, notamment en matière d'autorisation de mise sur le marché de médicaments et d'études d'impact, a mis en doute l'utilité d'en donner une définition générale dans la Constitution, d'autant plus que les textes européens avaient la prudence de le citer sans le définir. Évoquant la notion de « dommage » inscrite à l'article 5, il a fait observer que celui-ci ne résultait pas nécessairement des actions humaines, mais pouvait aussi avoir une origine naturelle, de nature sismique ou volcanologique par exemple. De même, il s'est dit inquiet de la forte limitation apportée à l'action des autorités publiques, lesquelles sont en effet invitées à prendre des « mesures provisoires ». S'agissant par ailleurs du contrôle du principe de précaution, il a estimé que le projet de loi constitutionnelle ouvrait la voie à un contrôle général du juge, alors que la notion relevait du champ de la

responsabilité politique. Il s'est étonné, dans cet esprit, que le texte ne renvoie pas à une notion de « risque acceptable » qui serait définie par le législateur. Il s'est demandé si le projet marquerait un changement de civilisation et s'il serait possible de favoriser la recherche scientifique sans pouvoir lui donner la liberté et l'audace nécessaires à son épanouissement.

Revenant sur le rôle confié au législateur, **M. Yves Jégouzo** a rappelé que plusieurs articles de la Charte prévoyaient leur application « *dans les conditions déterminées par la loi* ». Il a relevé que, dans le texte retenu par le Gouvernement, l'article 5, relatif au principe de précaution, ne comportait pas cette mention, pourtant prévue dans la variante soutenue par la majorité des membres de la « commission Coppens ». Il a toutefois estimé que cet article comportait une définition du principe de précaution, puisqu'il prévoyait les conditions requises pour son application et désignait les autorités en charge des mesures à prendre. Il a reconnu en revanche que les termes « *par application du principe de précaution* » n'étaient pas satisfaisants car ils laissaient planer le doute sur l'existence d'autres attributs de ce principe. Il a rappelé que le projet de constitution européenne comprenait, pour sa part, une définition exhaustive.

**M. François Ewald** a douté qu'il faille donner une définition générale du principe de précaution, rappelant que la Commission européenne s'était avant tout efforcée de définir une procédure correspondant à ce principe plutôt que d'en donner une définition abstraite.

**M. François Loloum** a considéré comme une erreur de rédaction l'emploi, à l'article 5, des termes « *par application du principe de précaution* ». Il a souligné que l'obligation d'agir faite aux autorités publiques comportait des risques de mise en cause de leur responsabilité, et a proposé la mise en place de procédures de veille destinées à les éclairer sur l'application du principe. Indiquant que cette question avait fait l'objet de débats au sein de la « commission Coppens », il a jugé que la « nocivité » de la rédaction retenue tenait à l'obligation faite aux autorités publiques de respecter ce principe alors qu'il serait préférable de privilégier une « démarche » de précaution. Il a estimé que l'article 5 serait clarifié si sa rédaction comportait d'abord la procédure d'évaluation des risques, puis les conditions d'intervention des autorités publiques.

**M. Dominique Bourg** a estimé que les contours du principe de précaution n'étaient pas stabilisés, de sorte qu'il est souvent critiqué au nom de ce qu'il n'est pas, comme en témoignent les confusions entre prévention et précaution. Il a rappelé que le principe de précaution, dont la mise en œuvre suppose l'existence d'un risque de dommage particulier, comportait deux volets : d'une part, la recherche et l'évaluation, d'autre part, l'adoption de mesures proportionnées et « révisables », terme également approuvé par **M. Christian Brodhag**.

**Le président Pascal Clément** a toutefois observé que le fait de substituer des mesures « révisables » à celles « provisoires » prévues par l'article 5 aurait pour effet de rendre plus stricte l'exigence posée, à l'égard des autorités publiques. Il a suggéré à la rapporteure de poursuivre sa réflexion pour trouver un dispositif plus satisfaisant.

**M. Robert Klapisch** a déploré que la langue française ne dispose que d'un mot pour les acceptions de caractère juridique et éthique de la responsabilité, alors que la langue anglaise distingue *responsibility* et *liability*.

**M. Christian Brodhag**, évoquant l'exemple des organismes génétiquement modifiés, a insisté sur le fait que le principe de précaution impliquait une exigence de recherche scientifique. Il a donc plaidé pour que l'article 5 comprenne une référence explicite à la recherche, de façon à insérer dans la Constitution une obligation portant sur le budget de l'État en ce domaine. **Le président Pascal Clément** a toutefois souligné les lourdes conséquences budgétaires d'une telle rédaction, ainsi que les risques de censure constitutionnelle que la loi de finances pourrait encourir.

Au début de la séance, **M. Robert Pandraud** a regretté qu'une interprétation trop littérale des textes ne facilite pas la communication des avis du Conseil d'État sur les projets de loi et souhaité que celui afférent au projet de loi constitutionnelle sur la Charte de l'environnement puisse être communiqué aux membres de la Commission.

**Le président Pascal Clément**, ayant rappelé que cet avis était destiné au Gouvernement, a indiqué que celui-ci l'avait communiqué au rapporteur et qu'il serait transmis aux membres de la Commission qui le demanderaient.

## **2 mars 2004 :**

**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 Coppens 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<sup>er</sup> 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 judiciaireisation 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'État 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.

**4 mars 2004** : (audition conjointe avec la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire)

**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 consacraît 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<sup>er</sup> 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 permettait 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 devaient 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.

Évoquant 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.

Évoquant 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, rapporteur 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.

Évoquant 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<sup>er</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>er</sup> 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 « perturbaît » 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<sup>er</sup> 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 apophatique, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> et 5 afin de préserver le rôle du législateur en précisant qu'une nouvelle rédaction envisageable de l'article 1<sup>er</sup> 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'État, 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 politique 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'État, 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.



## PERSONNES ET ORGANISATIONS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

### MEMBRES DE LA « COMMISSION COPPENS »

- Professeur Yves COPPENS, paléontologue, professeur au Collège de France, président de la commission de préparation de la Charte.
- Mme Geneviève PERRIN-GAILLARD, députée des Deux-Sèvres.

### JUSTICE

#### • Conseil d'État :

- M. Bruno GENEVOIS, président de la section de l'Intérieur au Conseil d'État.

#### • Ministère de la justice :

- M. Marc GUILLAUME, directeur des affaires civiles et du Sceau.
- M. Patrick HUBERT, directeur de cabinet du garde des Sceaux, ministre de la justice, Mmes Sylvie BOURGOGNE et Nadine BELLUROT, conseillers techniques.

#### • Magistrats :

- Mme Frédérique AGOSTINI, conseiller référendaire à la chambre criminelle de la Cour de cassation (*contribution écrite*)
- Mme Catherine CHAMPRENAULT, premier substitut au tribunal de grande instance de Paris.
- Mme Dominique COMMARET, avocat général à la Cour de cassation (*contribution écrite*).

### ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

- Mme Anne-Marie DUCROUX, présidente du conseil national du développement durable

### UNIVERSITÉ

- M. Guillaume DRAGO, professeur de droit constitutionnel, droit administratif et théorie du droit à l'université de Paris II - Assas.
- M. Louis FAVOREU, doyen honoraire, professeur à l'université d'Aix-Marseille III.
- M. Olivier GODARD, directeur de recherche au CNRS, professeur à l'École polytechnique.

— M. Nicolas HUTEN, enseignant en droit public à l'université de Paris I-Panthéon Sorbonne.

— M. Michel MAFFESOLI, professeur de sociologie à l'université de Paris V – Sorbonne.

— M. Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, professeur de droit constitutionnel à l'université Montesquieu - Bordeaux IV.

— M. Michel PRIEUR, directeur du Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme (CRIDEAU) de l'université de Limoges, doyen honoraire de la faculté de droit et des sciences économiques de Limoges.

— M. Jacques-Henri ROBERT, professeur de droit pénal et de droit de l'environnement à l'université de Paris II – Assas.

— M. Christophe SANSON, professeur de droit de l'environnement, maître de conférence à l'université de Paris I-Panthéon Sorbonne.

— Mme Geneviève VINEY, professeur de droit privé à l'université de Paris I – Panthéon Sorbonne.

## **RECHERCHE**

— M. Christian BRECHOT, directeur général de l'INSERM

— M. Gérard MEGIE, Président du CNRS

— M. Maurice TUBIANA, président de la commission environnement de l'Académie des sciences.

## **ÉLUS LOCAUX**

### *Association des maires de France :*

— M. Jacques PELISSARD, député du Jura, maire de Lons-le-Saunier, membre de la « commission Coppens »

### *Association des maires de grandes villes de France :*

— M. Jean-Claude ANTONINI, maire d'Angers (*contribution écrite*)

### *Association des petites villes de France :*

— M. Philippe BODARD, maire de Mûrs Érigne, accompagné de M. Aurélien DELFIOL, chargé de mission

### *Fédération des maires des villes moyennes :*

— M. Émile ZUCCARELLI, accompagné de Mme Nicole GIBOURDEL, déléguée générale.

### *Association des communautés urbaines de France :*

— M. Olivier LANDEL, délégué général

## **ASSOCIATIONS**

*Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) :*

— M. Allain BOUGRAIN-DUBOURG, président, accompagné de M. Michel METAIS, directeur.

*France nature environnement :*

— M. Bernard ROUSSEAU, président.

*Greenpeace :*

— Mme Michelle RIVASI, directrice générale.

*Ligue pour la préservation de la faune sauvage (ROC) :*

— M. Hubert REEVES, président, accompagné de Mme Nelly BOUTINOT, vice-présidente.

*UFC-Que choisir ? :*

— Mme Denise LESPINASSE, présidente de la commission environnement, accompagnée de M. LARMAGNAC et de Mme Laura DEGALLAIX.

*WWF France :*

— M. Cédric du MONCEAU, président.

## **ENTREPRISE**

— *Association française des entreprises privées (AFEP) :* M. Bertrand COLLOMB, président-directeur général de Lafarge, membre de la « commission Coppens ».

— *MEDEF :* M. Jean-Pierre RODIER, président des comités « environnement » et « développement durable », accompagné de Mmes Sophie LIGER, directrice adjointe au développement durable, et Mathilde JACQUEAU, chargée de mission à la direction juridique.

— M. Philippe CHARRIER, président-directeur général de Procter & Gamble France, membre de la « commission Coppens » accompagné de M. Marc ALIAS.

— M. Jean-Pierre TARDIEU, directeur de l'institut Véolia environnement, M. Gérard JEAN-PIERRE, membre de la direction juridique et Mme SUART-FIORAVANTE, directrice des relations institutionnelles de Véolia Environnement.

— M. Michel RIVOIRE, directeur des infrastructures et du patrimoine de BIOMERIEUX, accompagné de M. François DEVILLE, responsable hygiène, sécurité, environnement.

## **ORGANISATIONS AGRICOLES**

*Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) d'Île de France :*

— M. Guy VASSEUR, président

— Mme Nelly LE CORRE

— M. Guillaume BAUGIN

*Confédération paysanne :*

- M. Jacques PASQUIER, membre du comité national
- M. Paul BONHOMMEAU

*Coop de France :*

- Mme Mireille RICLET, directrice adjointe chargée de l'environnement
- Mme Irène de BRETTEVILLE, chargée des relations avec le Parlement

*FNSEA :*

- M. Pascal FERREY, président de la commission Environnement
- Mme Christiane LAMBERT, vice-présidente de la commission Environnement et présidente du Forum de l'agriculture raisonnée respectueuse de l'environnement (FARRE), membre de la « Commission Coppens ».
- M. Louis CAYEUX
- Mme Nadine NORMAND.

**SYNDICATS**

- Force ouvrière (*contribution écrite*).

**AVOCATS**

- Association « Les Cercles libéraux » : Maîtres Jean-Philippe FELDMANN et Patrick SIMON.

**ARCHITECTE**

- M. François ROCHE, architecte, R& Sie.

--