

N° 352

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 juin 2004

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi constitutionnelle, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à la **Charte de l'environnement**,*

Par M. Patrice GÉLARD,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, *président* ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Charles Guené, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Jean Louis Masson, Mme Josiane Mathon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12ème législ.) : 992, 1595, 1593 et T.A. 301

Sénat : 329 et 353 (2003-2004)

Environnement.

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 16 juin 2004 sous la présidence de M. René Garrec, président, la commission des Lois a examiné, sur le rapport de M. Patrice Gélard, le projet de loi constitutionnelle n° 329 (2003-2004) relatif à la **Charte de l'environnement**.

M. Patrice Gélard, rapporteur, a souligné l'enjeu vital que représente pour les générations présentes et à venir la protection de l'environnement.

Il a donc estimé tout à fait légitime que la Charte de l'environnement puisse prendre place comme le prévoit la révision constitutionnelle aux côtés de la Déclaration de 1789 et du préambule de la Constitution de 1946. Il a rappelé que la Charte de l'environnement pose un nouveau droit à un « *environnement équilibré et respectueux de la santé* » ainsi que le devoir d'en assurer la protection. A cette fin, la Charte définit plusieurs principes d'action parmi lesquels les devoirs de prévention et de réparation, le principe de précaution, le droit d'information et de participation et la promotion du développement durable.

Il a mis en avant les traits marquants du projet de loi constitutionnelle, dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale :

- il place les grands principes liés à la protection de l'environnement au premier rang de notre ordre juridique et en garantit ainsi le respect par la loi et le règlement ;

- il confère au législateur, à la suite de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale complétant l'article 34 de la Constitution, la compétence de déterminer les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement ;

- le Parlement aura ainsi la responsabilité de mettre en œuvre les principes énoncés par la Charte de l'environnement et, s'agissant du principe de précaution qui est d'application directe, la faculté d'en préciser, comme l'a confirmé le Garde des sceaux, les conditions générales de mise en œuvre ; le législateur pourra ainsi orienter le juge appelé à se prononcer dans le contentieux concernant l'environnement ;

- la Charte de l'environnement s'inscrit dans la continuité de nos engagements internationaux ; toutefois, elle pose sur plusieurs points des principes plus ambitieux que ceux prévus par les accords en vigueur ; notre pays pourra ainsi poursuivre et renforcer une action exemplaire au sein des enceintes internationales ;

- la révision constitutionnelle élaborée sur la base d'une vaste concertation répond aux attentes de nos concitoyens et définit un cadre d'action cohérent à la mesure des défis soulevés par la protection de notre planète.

En conséquence, suivant l'avis de son rapporteur, la commission propose d'adopter le projet de loi constitutionnelle sans modification.

Mesdames, Messieurs,

« *Notre maison brûle et nous regardons ailleurs.* »

Ainsi s'exprimait le président de la République devant l'Assemblée plénière du sommet mondial sur le développement durable, réuni à Johannesburg du 26 août au 4 septembre 2003.

En décidant d'adopter la Charte de l'environnement et de lui reconnaître valeur constitutionnelle, notre pays, quant à lui choisira de ne pas « *regarder ailleurs* » et de prendre au contraire la mesure des risques environnementaux auxquels nous sommes confrontés.

Aucun des phénomènes préoccupants observés aujourd'hui -réchauffement climatique, réduction de la biodiversité, pollution de l'air ou de l'eau...- n'est le résultat de la fatalité. Ils apparaissent pour une part comme la conséquence des dérives et des excès de certains modes de production ou d'exploitation des ressources naturelles. Si l'homme a sa part de responsabilité dans ces évolutions, il a aussi la capacité de les prévenir et de les corriger avant qu'elles ne deviennent irréversibles. Il ne s'agit pas d'une vue de l'esprit : ainsi, la prise de conscience internationale des risques liés à la dégradation de la couche d'ozone a conduit à l'interdiction dans le cadre de la convention de Vienne¹ des produits à base de composés chlorés.

Telle est la justification profonde de la révision constitutionnelle soumise à l'examen du Sénat : elle a pour objet d'une part, comme préalable nécessaire à l'action, de susciter une meilleure prise de conscience des enjeux

¹ Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone du 22 mars 1985.

environnementaux et, d'autre part, de poser plusieurs principes destinés à favoriser une action positive de l'homme sur son milieu naturel.

Ainsi, après la première génération des droits politiques affirmés dans la Déclaration de 1789, la deuxième génération des droits économiques et sociaux reconnus par le préambule de la Constitution de 1946, le constituant souhaite affirmer, avec la Charte de l'environnement, des droits de la troisième génération.

La Charte de l'environnement ne crée pas de nouveaux principes, elle s'appuie pour l'essentiel sur un *corpus* juridique déjà mis en oeuvre à l'échelle internationale et nationale auquel elle confère une valeur constitutionnelle. La révision constitutionnelle, conduite sur la base d'une réflexion et d'une concertation approfondies n'est pas sans exemples à l'étranger. Néanmoins, elle les dépasse par son ampleur et sa portée.

*

* *

Le projet de loi constitutionnelle comporte trois articles : il tend, d'une part, à introduire une référence aux droits et devoirs de la Charte de l'environnement dans le préambule de la Constitution (art. 1^{er}), d'autre part, à adopter cette Charte sous la forme d'un texte de valeur constitutionnelle séparé de la Constitution et composé lui-même de dix articles (art. 2) et, enfin, à étendre le champ du domaine de la loi défini à l'article 34 de la Constitution à la « *préservation de l'environnement* » (art. 3).

Renvoyé à votre commission des Lois pour un examen au fond comme tel est le cas pour tous les projets ou propositions de loi constitutionnelle, il a fait l'objet d'une saisine pour avis de votre commission des Affaires économiques, sur le rapport de notre excellent collègue, M. Jean Bizet.

Dans le cadre d'auditions organisées conjointement, les deux rapporteurs, ont entendu un grand nombre de personnalités¹ dont les commentaires ont contribué à éclairer leur analyse sur les enjeux et la portée de la Charte de l'environnement.

¹ Voir en annexe 3 la liste des personnes entendues.

Les droits et devoirs définis par la Charte

Les droits :

- **droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé** (art. 1^{er})

- **droit d'accès aux informations** relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de **participation à l'élaboration des décisions publiques dans ce domaine** (art. 7)

Les devoirs :

- Pour toute personne :

- devoir de **participer à la préservation de l'environnement** (art. 2)
- devoir de **prévenir les atteintes** à l'environnement et d'en limiter les conséquences (art. 3)

- devoir de **réparation des dommages** causés à l'environnement (art. 4)

- Pour les autorités publiques :

- respect du **principe de précaution** (art. 5)
- devoir de **promotion du développement durable** (art. 6)
- **prise en compte des principes de la Charte dans l'action européenne et internationale de la France** (art. 10)

- Pour les secteurs concernés :

- pour **l'éducation et la formation**, devoir de contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la Charte (art. 8)

- pour la **recherche et l'innovation**, devoir d'apporter un concours à la sauvegarde de l'environnement (art. 9)

Deux notions indispensables

- **La prévention** vise les **risques avérés**, ceux dont l'existence est connue empiriquement ou démontrée ou encore dont la fréquence d'occurrence est connue en probabilité. Exemples : le risque nucléaire, l'utilisation de produits tels que l'amiante, etc.

- **La précaution** vise les **risques hypothétiques**, non encore confirmés scientifiquement, mais dont la possibilité peut être identifiée à partir de connaissances empiriques et scientifiques. Exemples : l'effet de serre, le développement des organismes génétiquement modifiés, etc.

Sources : D. Bourg, O. Godard, J.-C. Hourcade – Charte de l'environnement : enjeux et controverses, futuribles n° 297, mai 2004.

I. LES GRANDS PRINCIPES DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT : UNE CONSTRUCTION JURIDIQUE INACHEVÉE

D'aucuns se sont parfois étonnés de l'audace manifestée par le constituant dans sa volonté de placer aux côtés des principes « *patinés par le temps* » de la Déclaration de 1789 et du préambule de la Constitution de 1946, les droits et devoirs de la Charte de l'environnement. Ceux-ci, s'ils ne peuvent naturellement se prévaloir de la même ancienneté que leurs devanciers, ne sont pas néanmoins une création du constituant. Ils reposent en effet sur un *corpus* de principes établis depuis plusieurs décennies à l'échelle internationale, communautaire et nationale même si leur inscription dans notre ordre juridique national n'apparaît pas à ce jour satisfaisante.

A. UN CORPUS DE PRINCIPES DÉJÀ LARGEMENT APPLIQUÉS...

1. Dans l'ordre international et communautaire

- Dans l'ordre international

Dès 1972, la Conférence mondiale sur l'environnement de Stockholm organisée dans le cadre des Nations unies a posé les premiers droits et devoirs dans ce domaine. Ainsi, le principe 9 de la déclaration de Stockholm énonce : « *L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures* ».

La **déclaration de Rio sur l'environnement et le développement** de 1992 et la **déclaration de Johannesburg** de 2002 sur le développement durable ont également traduit l'effort de la communauté internationale pour dégager des points d'entente et des valeurs communes sur les questions liées à l'environnement.

Au-delà de ces déclarations de principe, quelques trois cents traités internationaux et plus d'un millier d'accords bilatéraux¹ ont contribué à forger dans le droit positif certains principes : **principe d'anticipation** (point 8 du préambule de la convention de Rio sur la diversité biologique) ; **droit d'accès à l'information, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement** (article 1^{er} de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998).

¹ Voir en annexe 1 la liste des traités auxquels la France est partie.

Par ailleurs, comme l'a souligné M. Olivier Godard lors de son audition par votre rapporteur, l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires conclu dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce autorise un Etat partie à prendre des **mesures à titre de précaution** s'il considère qu'il n'existe pas de preuves scientifiques suffisantes permettant de prendre une décision définitive au sujet de l'innocuité d'un produit ou de la sécurité d'un procédé. L'Etat doit s'engager en contrepartie à apporter les éléments scientifiques de preuve afin de lever les incertitudes dans un délai raisonnable.

- Dans le droit communautaire

Si, à l'échelle européenne, l'environnement n'est pas reconnu comme un droit mais comme un **objectif** des politiques communautaires, l'article 174, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne n'en énonce pas moins plusieurs principes généraux : « *La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté. Elle est fondée sur le **principe 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** ».* L'article 6 du traité prévoit par ailleurs que « *les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté (...) en particulier afin de promouvoir un développement durable* ».

De fait, ces principes ont inspiré des règlements -qui s'appliquent directement dans les Etats-membres- ou des directives qui doivent faire l'objet d'une transposition. Le législateur français est ainsi tenu de prendre en compte les exigences communautaires¹.

En outre, en vertu de la supériorité des traités sur les lois posée à l'article 55 de la Constitution, il convient de rappeler que le juge français fait prévaloir les normes internationales sur la loi et le règlement. Cette primauté vaut à l'égard des lois antérieures aux traités mais également vis-à-vis des lois postérieures selon la jurisprudence désormais concordante de la Cour de cassation (24 mai 1975, société des cafés Jacques Vabre) et du Conseil d'Etat (20 octobre 1989, Nicolo). Sur ces bases, à l'échelle communautaire, sont directement applicables les traités, les règlements et, sous réserve de leur transposition, les directives ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes.

¹ *Les actes communautaires dans le domaine de l'environnement doivent en principe être adoptés dans le cadre de la procédure de co-décision prévue à l'article 251 du traité associant la Commission, le Conseil et le Parlement européen.*

2. Dans le droit interne français

La prise en compte de l'environnement dans notre droit est ancienne : plusieurs des procédures actuellement appliquées dans cette matière apparaissent ainsi l'héritage de la police des manufactures et ateliers insalubres, incommodes ou dangereux prévue par le décret du 15 octobre 1810 ou de la législation sur les sites de la loi du 2 mai 1930.

La prise de conscience progressive des enjeux liés à l'environnement s'est traduite par la création du ministère de l'environnement en 1971 (dont les missions et moyens ont varié par la suite selon les priorités politiques du moment) et une œuvre législative multiple embrassant des secteurs très divers¹-un « droit millefeuille » selon l'expression de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet dans son excellent rapport au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale². Au sein de cet ensemble se distinguent deux textes fondateurs : **la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature** et **la loi n° 95-101 du 12 février 1995 relative au renforcement de la protection de la nature dite « loi Barnier »**. La première affirme ainsi dans son article premier que *« la protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général »*.

La seconde, surtout, énonce les quatre principes appelés à inspirer la protection et la mise en valeur de l'environnement : **principe de précaution, principe d'action préventive et de correction, principe pollueur-payeur, principe de participation**.

Le processus de codification de la partie législative du droit de l'environnement a abouti à l'adoption du code de l'environnement par l'ordonnance du 18 septembre 2000³ ratifiée par la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

Désormais codifiées à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, ces dispositions se présentent comme suit :

¹ Le législateur est ainsi 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).

² Rapport Assemblée nationale n°1595, mai 2004.

³ Ordonnance adoptée sur le fondement de la loi d'habilitation n° 99-1071 du 16 décembre 1999.

Code de l'environnement

Article 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. »

Article 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. »

B. ... DONT L'INSCRIPTION DANS NOTRE ORDRE JURIDIQUE PRÉSENTE DES INSUFFISANCES

La place des grands principes liés à l'environnement dans notre ordre juridique interne présente deux inconvénients majeurs : d'abord, ils n'occupent pas dans la hiérarchie des normes la place qui leur est désormais reconnue sur le plan politique ; ensuite, en raison même de cette lacune, la

portée de ces normes repose sur des constructions principalement jurisprudentielles et leur interprétation apparaît très évolutive aux dépens, sans doute, de la sécurité juridique.

1. Une place seconde dans la hiérarchie des normes

L'assise juridique des principes du droit de l'environnement souffre de l'absence de reconnaissance constitutionnelle.

Si le Conseil constitutionnel a reconnu la protection de l'environnement comme un but d'intérêt général¹, il ne lui a jamais conféré une valeur constitutionnelle. Il n'existe, il est vrai, aucune disposition en ce sens dans notre texte fondamental. Néanmoins, certaines cours constitutionnelles étrangères ont dégagé un tel droit de textes qui ne le prévoyaient pas explicitement. Ainsi, la cour constitutionnelle italienne a interprété le droit à la santé comme un « *droit à un environnement sain* » (arrêt n° 5172 du 6 octobre 1979). Le droit à la santé affirmé à l'alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946 aurait ainsi pu présenter des potentialités comparables.

La valeur législative des grands principes de l'environnement comporte une double conséquence :

- une loi nouvelle peut toujours revenir, sous réserve du respect des normes internationales, sur l'un des principes énoncés par la loi Barnier de 1995 ;

- dans le cadre du contrôle de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel est conduit à minorer la prise en compte de ces principes par rapport aux droits de valeur constitutionnelle (droit de propriété, liberté de commerce et de l'industrie, égalité devant les charges publiques ou liberté de circulation).

2. Une construction principalement jurisprudentielle

En l'absence de normes constitutionnelles, les fondements des principes généraux du droit de l'environnement reposent sur les normes internationales ou communautaires ou sur les articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de l'environnement.

Ces derniers renvoient néanmoins aux « *lois qui en définissent la portée* ». Or, le législateur n'est pas réellement intervenu pour préciser la mise en œuvre de ces droits s'agissant notamment du principe de précaution. Dès

¹Voir par exemple la décision n° 2002-464 du 27 décembre 2002.

lors, le juge a été conduit lui-même à travers sa jurisprudence à en cerner la portée, de manière parfois extensive. C'est ainsi que le Conseil d'Etat, se prononçant dans un sens contraire aux conclusions de son commissaire du Gouvernement selon lesquelles « *le renvoi à des lois pour définir la portée des principes énoncés peut légitimement conduire à [leur] dénier tout caractère d'invocabilité directe* », a estimé que le principe de précaution était directement invocable et juridiquement contraignant¹. Il en a en outre étendu l'application au domaine de la santé.

Les sources internationales des principes généraux de l'environnement laissent aussi quant à elles une large part d'interprétation au juge. En effet, exceptés les cas où des règles précises sont posées –et alors bornées à un champ d'application particulier (telle l'application du principe de précaution dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce)- elles présentent un caractère souvent très général. Leur valeur normative peut d'ailleurs elle-même soulever des interrogations.

Les juridictions internationales ont dès lors été conduites à développer une jurisprudence assez « créatrice ».

Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme a déduit de l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme –respect de la vie privée et familiale- le droit de vivre dans un environnement sain².

Dans l'ordre communautaire et alors même que le principe de précaution figure seulement au rang d'objectif des politiques communes, le tribunal de première instance des Communautés européennes en a fait 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* »³.

D'une manière générale, il faut souligner que le juge administratif français applique le droit communautaire conformément à l'interprétation donnée par la Cour de justice⁴.

¹ Conseil d'Etat, 11 décembre 1998, *Association Greenpeace France*.

² Arrêt Lopez Ostra du 9 décembre 1994 condamnant l'Espagne.

³ Tribunal de première instance des Communautés européennes, *Solvay Pharmaceuticals B.V.C./Conseil de l'Union européenne*, affaire T-392-02.

⁴ Ainsi, le Conseil d'Etat a écarté récemment l'application d'un article du code général des impôts contraire, selon une jurisprudence de la Cour, aux stipulations du traité. Cf. Conseil d'Etat, 30 décembre 2003, *Coreal gestion*, relatif à l'article 212 du code général des impôts faisant suite aux arrêts *Lankhorst-Hohorst* (C – 324/00) et *Bosal Hoding BV* (C – 168/01) de la Cour de justice des Communautés européennes.

II. LA VOLONTÉ D'UNE DÉMARCHE EXEMPLAIRE

A. DES OBJECTIFS AMBITIEUX

Le souhait de conférer une valeur constitutionnelle au droit de l'environnement a de nombreux précédents à l'étranger. En France même, il a inspiré, depuis les années 70, plusieurs initiatives qui n'ont pas abouti.

1. Une réponse à des attentes anciennes

Les différents projets de constitutionnalisation d'un droit à l'environnement envisagés jusqu'à présent en France soulignent par contraste la portée et l'ambition du présent projet de révision constitutionnelle :

- une **modification du préambule de la Constitution** -par exemple par l'adjonction d'un nouveau titre à la Déclaration de 1789 comme le suggéraient les trois propositions de loi constitutionnelle concordantes présentées par le groupe socialiste, des membres du groupe Républicain et Indépendant et des membres du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen¹ dont l'un des articles disposait : « *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* » ;

- une **extension du domaine de la loi** – le droit de l'environnement figurant alors parmi les matières « *dont la loi fixe les règles* », comme le proposait un rapport d'information de l'Assemblée nationale présenté par M. Michel Barnier, le 11 avril 1990, sur la politique de l'environnement² ;

- l'inscription du droit de l'environnement dans le cadre d'une **nouvelle déclaration de droits** nouveaux -ainsi au Sénat la proposition de loi constitutionnelle n° 200, 1975-1976, du groupe communiste (article 56 : « *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* ») et à l'Assemblée nationale, la proposition de loi constitutionnelle du 15 septembre 1977, fruit des travaux d'une commission spéciale présidée par M. Edgar Faure (article 10 : « *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'Etat protège la nature et les équilibres écologiques. Il veille à l'exploitation rationnelle des ressources naturelles* »).

¹ Respectivement, propositions de loi constitutionnelle n° 166, n° 172 et n° 173, 1997-1998.

² Document Assemblée nationale n° 1227, 11 avril 1990.

Ainsi, aucune initiative n'avait jusqu'à présent envisagé l'élaboration d'une déclaration exclusivement consacrée à l'environnement et dont le préambule de la Constitution ferait mention après la Déclaration de 1789 et le préambule de 1946.

2. La singularité française au regard des précédents étrangers

De nombreuses constitutions étrangères¹ reconnaissent un droit à l'environnement en particulier quand elles ont été élaborées au cours des années 70 ou 80 comme ce fut le cas pour les pays s'étant affranchis de régimes autoritaires (Espagne, Grèce, Portugal et hors de l'Europe : Brésil, Argentine...). En effet, elles ont tenu compte alors des attentes d'une opinion publique plus sensibilisée aux questions environnementales ainsi que de la reconnaissance internationale des grands principes liés à la protection de l'environnement².

Ces textes révèlent deux types d'approche : plusieurs pays reconnaissent **un droit à l'environnement** assorti **du devoir de le préserver**. Il en est ainsi en Espagne (art. 45) : « *Chacun a le droit de jouir d'un environnement approprié pour le développement de la personne et le devoir de le préserver* ». D'autres complètent ce principe général par des **dispositions beaucoup plus précises** souvent inspirées de considérations liées aux particularités de leur territoire national. A titre d'exemple, la Constitution brésilienne (art. 225) prévoit l'obligation de prévenir le risque environnemental, de réparer les dommages à l'environnement, de préserver la diversité et l'intégrité du patrimoine génétique. Le respect de ce dispositif est garanti notamment, à l'article 5 par l'action publique environnementale faisant obligation aux associations et au ministère public de déclencher l'action en justice pour la défense d'intérêt collectifs et diffus.

Cependant, au-delà de leur diversité, les exemples étrangers présentent généralement **trois traits communs** qui singularisent l'approche française :

- le droit à l'environnement est inscrit dans le texte même de la Constitution (il est vrai que contrairement à la tradition constitutionnelle française, beaucoup de constitutions étrangères font directement référence dans leur dispositif aux droits et libertés fondamentales) ;

- les droits et devoirs couvrent souvent un champ étendu à la santé (art. 32 de la Constitution italienne, art. 64 de la Constitution portugaise...) ou

¹ Voir annexe 2 du rapport.

² Yves Jegouzo, *Quelques réflexions sur le projet de Charte de l'environnement*, in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15/2003.

à la protection du patrimoine culturel (art. 72 de la Constitution suisse, art. 24 de la Constitution grecque...);

- enfin, au-delà de l'énoncé des droits et devoirs, rares sont les constitutions à affirmer des **principes généraux d'action** tels que les principes de prévention, de précaution ou de participation.

B. UN LARGE PROCESSUS DE RÉFLEXION ET DE CONCERTATION

L'élaboration de la Charte de l'environnement procède d'une élaboration originale qui a fait une large place à la concertation. L'Assemblée nationale a opportunément précisé et complété certaines des dispositions du projet initial de loi constitutionnelle.

1. La prise en compte des préoccupations de la « société civile »

L'initiative de cette révision constitutionnelle incombe au président de la République qui en a fixé dès le 3 mai 2001 à Orléans les enjeux et la portée : *« Le droit à un environnement protégé et préservé doit être considéré à l'égal des libertés publiques. Il revient à l'Etat 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 (...). »*

Il confirmait ces objectifs le 18 mars 2002 à Avranches : *« 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 ».*

L'élaboration de la Charte a ensuite reposé sur une réflexion approfondie conduite dans le cadre de la commission Coppens et, en parallèle, sur une large consultation nationale.

Dès le 26 juin 2002 était ainsi installée par le Premier ministre une commission présidée par M. Yves Coppens, paléontologue et professeur au Collège de France, composée de dix-huit membres titulaires issus principalement de la « société civile » - seuls deux parlementaires y siégeaient. La lettre de mission du 8 juillet 2002 assignait à la commission une double tâche : d'une part, analyser les enjeux économiques, juridiques, sociaux et environnementaux de la Charte, d'autre part, élaborer *« une proposition de texte fondée sur l'analyse de ces enjeux et sur les consultations des acteurs concernés »*. La commission a notamment travaillé dans le cadre d'un comité scientifique dirigé par M. Robert Klapisch, président de l'Association

française pour l'avancement des sciences et un comité juridique présidé par M. Yves Jegouzo, professeur des Universités et conseiller d'Etat en service extraordinaire. Au terme de ces travaux, le 20 mars 2003, la commission a ainsi pu présenter une proposition de quatorze articles, seules les dispositions relatives aux principes de précaution et de pollueur-payeur, présentées dans deux rédactions différentes, faisant l'objet d'un désaccord.

Ce texte a inspiré pour une part importante la Charte de l'environnement. Les travaux de la commission Coppens représentent ainsi une **contribution éminente** à la réflexion du pouvoir constituant.

Compte tenu des enjeux soulevés par l'environnement et de l'attention qu'ils soulèvent chez nos concitoyens, une consultation publique a été également organisée à travers la diffusion d'un questionnaire auprès de quelque 55.000 acteurs régionaux (avec près de 14.000 réponses) et l'organisation de quatorze assises territoriales -dont quatre outre-mer- réunissant chaque fois entre 500 et 800 personnes.

2. Les améliorations apportées par l'Assemblée nationale

L'avis du Conseil économique et social a été recueilli le 12 mars 2003 et le projet de loi constitutionnelle a été adopté par le conseil des ministres le 25 juin suivant.

L'Assemblée nationale a adopté le projet de loi constitutionnelle le 1^{er} juin dernier et l'a modifié sur certains points :

- elle a adopté un amendement de fond tendant à introduire un **article additionnel après l'article 2** afin d'étendre à la préservation de l'environnement les questions pour lesquelles la loi fixe les principes fondamentaux (art. 3 complétant l'article 34 de la Constitution) ;

- elle a actualisé l'année d'adoption de la Charte (2004 au lieu de 2003 – art. 2) ;

- elle a précisé certains articles de la Charte en indiquant :

• à l'**article premier** : l'environnement dans lequel chacun a droit de vivre doit être « *respectueux de la santé* » -au lieu de « *favorable à la santé* » ;

• à l'**article 5** : les autorités publiques sont responsables du déclenchement du principe de précaution au titre de « *leurs domaines d'attribution* » ; parmi les dispositions qui doivent être prises dans ce cadre, les « *procédures d'évaluation des risques encourus* » sont mentionnées avant « *l'adoption de mesures provisoires et proportionnées* » - contrairement à

l'ordre initial du texte ; ces dernières mesures ont pour objet de « *parer* » à la réalisation du dommage – verbe préféré à celui d' « *éviter* » ;

• à l'**article 6** : les politiques publiques doivent concilier protection de l'environnement, développement économique et progrès social, rédaction plus équilibrée que la formule du projet gouvernemental aux termes duquel les politiques publiques devaient seulement « *prendre en compte* » la protection de l'environnement pour la concilier ensuite avec les deux autres piliers du développement durable ;

- elle a adopté deux amendements d'amélioration rédactionnelle à l'**article 3** (limiter les « *conséquences* » des atteintes à l'environnement étant préféré à limiter les atteintes à l'environnement) et à l'**article 6** (l'expression « *progrès social* » a été substituée à la notion de « *développement* » social).

III. UN NOUVEAU DROIT DE L'HOMME EFFECTIVEMENT GARANTI DANS LA CONSTITUTION

L'article premier de la Charte reconnaît un « *droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* » et a pour pendant l'article 2 qui fixe à toute personne le « *devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ». Ces deux articles posent ainsi un droit et un devoir à caractère très général dont procèdent les autres dispositions de la Charte : les articles 3, 4, 5 et 7 définissent ainsi des principes d'action destinés à garantir le caractère effectif du droit à l'environnement –devoir de prévention, devoir de réparation, principe de précaution, principe de participation- tandis que les articles 6 et 8 à 10 rappellent, autour de l'objectif central de promotion du développement durable, trois domaines particuliers pour lesquels l'environnement doit constituer une priorité : l'éducation, la recherche et l'action extérieure de la France.

A. LA CONSÉCRATION DES GRANDS PRINCIPES DE L'ENVIRONNEMENT AU PREMIER RANG DE LA HIÉRARCHIE DES NORMES

1. Un droit pour l'homme

La Charte de l'environnement est inspirée par une « *écologie humaniste* ». Si la Charte cherche à donner des garanties plus solides à la protection de l'environnement, elle le fait avant tout afin de **protéger l'homme**.

Cette conception a pour conséquence juridique que seules les personnes peuvent être **sujets de droit**.

Il ne peut être question, comme le soutiennent les tenants de l'« *Ecologie profonde* » -« *deep ecology* » en anglais car ce courant s'est surtout développé dans les pays anglo-saxons- de reconnaître des droits au profit de la faune, de la flore ou des paysages. Une telle position se heurterait d'ailleurs à une impossibilité pratique : « *Comment (...) interpréter, - interrogeait ainsi le professeur Laurent Fonbaustier¹- les plaintes et les demandes de la nature souffrant des préjudices ou plus exactement subissant des nuisances, sinon par la voie de la représentation humaine ? Les idéologies écocentriques (...) ne sauraient évincer l'Homme, taraudant médiateur, intermédiaire central et obligé entre la nature elle-même et la nôtre* ».

Si le constituant n'a pas entendu faire de la nature un sujet de droit, il ne s'est pas cependant inspiré d'une vision anthropocentrique étroite. Les principes affirmés par le constituant reposent sur la conviction d'une forte **interdépendance entre l'homme et la nature** comme en témoignent d'ailleurs les deux premiers considérants de la Charte : « *les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité* » et « *l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel* ».

Une atteinte à l'environnement peut affecter dans la durée les conditions de la vie humaine, même si, par ailleurs, elle n'a pas entraîné à court terme un dommage direct à une personne ou une collectivité. A ce titre, la révision constitutionnelle pourrait ouvrir la voie à l'obligation de réparer des dommages à la nature elle-même, tels que les atteintes à la biodiversité – indépendamment des dommages aux personnes ou aux biens.

2. La portée juridique de la Charte

Il convient de distinguer deux questions : la première sur la valeur juridique de la Charte, la seconde sur la portée des dispositions qu'elle comporte.

- La valeur juridique de la Charte ne soulève pas d'équivoque : par son mode d'adoption sous la forme d'une loi constitutionnelle et par la référence introduite dans le préambule de la Constitution aux « *droits et devoirs* » de la Charte (article 1^{er} du projet de loi constitutionnelle), la Charte dans son ensemble (le préambule et les articles) aura valeur constitutionnelle.

Par la mention de la Charte de l'environnement à la suite de la Déclaration de 1789 et du préambule de la Constitution de 1946, le pouvoir

¹ Laurent Fonbaustier, *Environnement et pacte écologique – Remarques sur la philosophie d'un nouveau « droit à », in Les Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 15/2003.*

constituant confirmera à son tour directement **dans le droit positif** la valeur constitutionnelle du préambule de notre Constitution que le Conseil constitutionnel a explicitement reconnue depuis la décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 sur la liberté d'association).

- La portée de la Charte détermine quant à elle les conditions dans lesquelles les principes constitutionnels pourraient être directement invocables par les particuliers devant les juridictions administratives et judiciaires à l'égard de l'administration et entre ces particuliers eux-mêmes.

L'évaluation de la portée d'une disposition constitutionnelle dépend, comme en témoigne la jurisprudence du Conseil constitutionnel, de la prise en compte combinée de plusieurs critères : le caractère normatif de la disposition en cause, son degré de précision et, enfin, la référence éventuelle à l'intervention du législateur.

Le croisement de ces critères permet, aux côtés de dispositions à caractère purement déclaratoire, de distinguer, d'une part, des principes directement applicables et invocables devant le juge et, d'autre part, des principes (« droits-créance » selon l'expression employée par le doyen Louis Favoreu lors de son audition devant votre commission) dont la mise en œuvre incombe au législateur.

Dans ces conditions, quelle pourrait être la portée des dispositions de la Charte ?

- **Le préambule** comporte sept considérants et énonce principalement des constats ; il présente ainsi un caractère déclaratoire. Cependant, comme l'a rappelé M. Michel Prieur lors de son audition par votre rapporteur, le Conseil constitutionnel pourrait tirer un principe de valeur constitutionnelle de certaines des dispositions du préambule –comme il a, par exemple, dégagé le principe de la sauvegarde de la dignité de la personne humaine du prologue du préambule de 1946¹.

- Les articles 3 (**devoir de prévention**), 4 (**devoir de réparation**), 7 (**droit de participation**) renvoient explicitement à la loi et ne sont pas directement applicables.

- Les articles 6 (**promotion du développement durable**), 8 (**contribution de l'éducation à l'exercice des droits et devoirs en matière d'environnement**) et 9 (**concours de la recherche à la sauvegarde de l'environnement**) fixent une orientation et non un impératif². Il en est de

¹ Conseil constitutionnel, décision n°94-343 et 344 DC du 27 juillet 1994.

² Une obligation se formulerait, comme il est d'usage en droit français, non par le verbe devoir associé à l'action exigée, mais directement par le verbe correspondant à cette action, conjugué au présent de l'indicatif avec valeur d'impératif.

même de l'article 10 (**la Charte inspire l'action européenne et internationale de la France**) en raison du choix du verbe « *inspirer* ».

Il s'agit en l'espèce d'obligations à caractère politique et non d'obligations juridiques.

- L'article 1^{er} (**droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé**) doit être interprété avec l'article 2 (**devoir de prendre part à l'amélioration de l'environnement**) comme le socle fondateur de la Charte de l'environnement dont le respect dépend des principes d'action posés aux articles suivants.

Ils n'ont donc pas en eux-mêmes d'effets directs.

S'ils sont invocables devant le Conseil constitutionnel, ils ne pourraient l'être en revanche devant les juridictions en l'absence de lois qui en préciseraient les modalités d'application.

- L'article 5 (**principe de précaution**), défini de manière précise sans que son application soit renvoyée au législateur, peut être considéré comme d'application directe.

• L'effet principal de la Charte et son apport le plus novateur se traduiraient –selon la formule employée par le professeur Guillaume Drago– par le « rehaussement » des exigences imposées au législateur lorsqu'il interviendra dans le domaine de l'environnement : la loi devra en effet respecter les principes posés par la Constitution. Sans doute ces principes inspirent déjà pour une large part notre droit de l'environnement. Sur certains points cependant, comme l'a confirmé M. Serge Lepeltier, ministre de l'écologie et du développement durable, lors de son audition devant votre commission, une mise en conformité avec la norme constitutionnelle pourrait s'imposer.

Le Parlement sera donc appelé, progressivement, à corriger d'éventuelles incompatibilités. Le cas échéant, il y serait invité par le Conseil constitutionnel qui, selon la jurisprudence liée à sa décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985 sur la loi relative à la Nouvelle Calédonie, exerce son contrôle sur une loi déjà promulguée « *à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine* ».

Par ailleurs le législateur devra naturellement prendre en compte les exigences constitutionnelles chaque fois qu'il adoptera de nouvelles dispositions concernant directement ou indirectement l'environnement.

Sans doute sera-t-il conduit à concilier la protection de l'environnement avec les autres principes de valeur constitutionnelle (en particulier l'égalité devant les charges publiques, la liberté d'entreprendre, la liberté d'aller et de venir –mais aussi les deux autres objectifs du

développement durable auxquels la Charte confère aussi valeur constitutionnelle : le développement économique et le progrès social). D'une part, cependant, la « pondération » des principes liés à l'environnement sera, du fait de leur constitutionnalisation, plus forte que dans l'ordre juridique actuel. D'autre part, la conciliation s'opèrera sous le contrôle du juge constitutionnel et, selon une formule consacrée par la jurisprudence, le Parlement ne pourra priver de garanties légales « *une exigence de caractère constitutionnel* »¹.

B. UNE RESPONSABILITÉ ÉMINENTE POUR LA REPRÉSENTATION NATIONALE

1. L'initiative du législateur, justifiée et nécessaire

Loin de déposséder le Parlement de ses prérogatives au profit du pouvoir judiciaire comme certains ont parfois pu le craindre, la Charte de l'environnement apparaît au contraire comme une forte incitation pour le législateur à intervenir dans le domaine de l'environnement.

- La compétence du législateur qui se déduisait implicitement jusqu'à présent des compétences qui lui sont reconnues en vertu de l'article 34 serait avec l'adoption de la révision constitutionnelle, doublement consacrée :

- d'une part, par les références explicites contenues dans la Charte à l'intervention d'une loi ;

- d'autre part, par l'extension à la « *préservation de l'environnement* » du domaine pour lequel la loi fixe les principes fondamentaux.

Il incombe en conséquence au Parlement de mettre en œuvre les principes et droits posés dans la Charte afin de les rendre **effectivement applicables**.

En outre, comme l'a rappelé le professeur Michel Prieur lors de son audition par votre rapporteur, le législateur peut intervenir pour préciser les conditions d'application d'un principe sans que la Constitution le prévoit expressément. Ainsi, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il appartenait au législateur de fixer les modalités de mise en œuvre du 8^{ème} alinéa du préambule de 1946 (participation des travailleurs à la détermination collective

¹ Voir par exemple le considérant 56 de 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.

des conditions de travail et à la gestion des entreprises) alors que ce dernier ne renvoyait pas à la loi¹.

De même, dans un autre domaine, le législateur est intervenu récemment pour préciser les conditions d'application du principe de laïcité, jusqu'alors directement invocable mais déterminé par des règles purement jurisprudentielles.

Ainsi, comme l'a d'ailleurs confirmé le Garde des sceaux lors de son audition devant votre commission, le caractère directement invocable du principe de précaution n'interdit pas au législateur d'en déterminer les modalités d'exercice. Si l'intervention du législateur ne constitue pas un préalable nécessaire, elle demeure donc toujours possible.

- L'intervention du législateur n'est pas seulement mieux fondée en droit, elle apparaît aussi nécessaire pour donner des éléments d'interprétation plus précis au juge ordinaire. Le juge administratif, rappelons-le, impose au pouvoir réglementaire, même en l'absence de loi, le respect des principes généraux du droit résultant notamment du préambule de la Constitution². Sans doute, ainsi que l'a observé M. Michel Prieur, il conditionne traditionnellement, en l'absence de loi, l'applicabilité des dispositions constitutionnelles à leur degré de précision, mais il n'hésite pas néanmoins à conférer une application directe à certains principes³.

En revanche, si une loi est intervenue pour déterminer les modalités d'application d'un principe constitutionnel, le juge, saisi par voie d'exception de l'inconstitutionnalité de la mesure d'application, refuse en vertu de la théorie dite de la « *loi-écran* » de procéder au contrôle de constitutionnalité.

Ainsi, faute pour le Parlement d'exercer sa compétence, le juge sera conduit lui-même à fixer l'interprétation des dispositions contenues dans la Charte de l'environnement. Or, en l'état du droit de l'environnement, caractérisé par la prédominance des sources réglementaires, il pourrait contrôler un grand nombre de normes au regard des principes posés par la Charte de l'environnement. Ces règlements continueront en effet à s'appliquer tant qu'une loi n'est pas intervenue.

- L'intervention du législateur dans le domaine de l'environnement serait-elle soumise à un contrôle plus contraignant du Conseil constitutionnel comme certains ont pu le craindre ?

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 77-79 DC du 5 juillet 1977.

² Conseil d'Etat, 26 juin 1959, Syndicat général des ingénieurs-conseils.

³ Par exemple l'alinéa 19 du préambule de la Constitution de 1946 relatif aux conditions nécessaires au développement de la famille – Conseil d'Etat, 8 décembre 1978, GISTI.

L'élargissement du champ des dispositions au regard desquelles le Conseil constitutionnel assure son contrôle ne devrait pas modifier la portée de ce contrôle dont le Conseil a lui-même fixé les limites :

- s'agissant des conditions de mise en œuvre des principes constitutionnels, le Conseil constitutionnel ne se reconnaît pas un « *pouvoir d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement* » selon une formule employée régulièrement dans sa jurisprudence¹;

- s'agissant de la conciliation entre différents principes de valeur constitutionnelle, le Conseil constitutionnel limite son contrôle à l'erreur manifeste².

• Par ailleurs, la marge d'action du législateur n'est pas limitée par un « *effet cliquet* » qui le contraindrait à ne pouvoir revenir sur un droit déjà reconnu en matière d'environnement. Une telle contrainte a parfois été déduite de la décision n° 93-325 DC du Conseil constitutionnel du 13 août 1993 relative au droit d'asile : « *S'agissant d'un droit fondamental (...), la loi ne peut en réglementer les conditions qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec d'autres règles de principe de valeur constitutionnelle* ».

Précisément, l'objectif de conciliation avec d'autres principes constitutionnels peut conduire le législateur à aménager différemment tel ou tel principe reconnu dans la Charte sous la réserve rappelée précédemment qu'il ne le prive pas de garantie légale.

2. Un cadre d'interprétation pour le juge

La constitutionnalisation du droit de l'environnement risque-t-elle comme certains le redoutent de multiplier les sources de contentieux et donc d'étendre à l'excès le pouvoir d'appréciation des juges ?

Les contentieux, il faut le souligner, existent déjà, et la Charte de l'environnement, plutôt que d'en favoriser le développement, devrait permettre de clarifier l'application de la règle de droit par le juge.

• La constitutionnalisation des principes de l'environnement devrait permettre de les unifier et de les clarifier en leur donnant une base juridique incontestable au sommet de la hiérarchie des normes. L'application de ces droits sera en outre éclairée par le législateur et le juge constitutionnel dont les décisions s'imposent à l'ensemble des juridictions françaises.

¹ Voir par exemple le considérant 10 de la décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986 « *découpage électoral* ».

² Cf. par exemple la décision n° 132 DC du 16 janvier 1982 relative à la loi de nationalisation, considérant 20.

Enfin, la constitutionnalisation de la Charte de l'environnement favorise incontestablement la **cohérence de l'ordre juridique interne**. En effet, le droit français reconnaît la primauté de la Constitution sur les normes internationales sur le fondement de l'article 54 de la Constitution aux termes duquel « *si le Conseil constitutionnel (...) a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution* ». En d'autres termes, en l'absence de révision, un accord international ne pourrait produire d'effet¹. Ainsi, tandis que le Conseil d'Etat peut écarter l'application d'une loi qui ne serait pas conforme à une disposition du droit communautaire voire à une jurisprudence de la Cour des Communautés européennes, il s'y refuserait en revanche si cette loi appliquait la Constitution.

- La mise en œuvre du principe de précaution, seule disposition de la Charte qui soit d'application directe, a soulevé des inquiétudes. Il convient d'abord de rappeler que la loi comme la jurisprudence du Conseil constitutionnel pourront, de même que pour les autres principes de valeur constitutionnelle, clarifier et préciser les conditions de mise en œuvre de l'article 5 de la Charte. Ensuite, ce principe fixe une obligation de moyens (procédures d'évaluation et adoption de mesures provisoires et proportionnées) et non de résultats. Il fait l'objet, selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, d'un **contrôle restreint**. En d'autres termes, dans le contentieux de la légalité, le juge s'il vérifie le respect des procédures se borne, sur le fond des mesures prises, au **contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation**. Dans le contentieux de la responsabilité administrative -seule à devoir être envisagée car le déclenchement du principe incombe aux **autorités publiques**- il exige la **faute lourde** s'agissant des dommages liés aux mesures adoptées. Enfin, **aucune responsabilité pénale** ne saurait être déduite de l'article 5 dans la mesure, d'une part, où le principe de légalité des infractions et des peines suppose l'établissement d'une incrimination spécifique par une loi particulière et, d'autre part, où la définition des incriminations actuelles du code pénal (notamment l'article L. 121-3) n'est pas compatible avec l'hypothèse d'un **risque incertain**, condition de mise en œuvre du principe de précaution.

- S'agissant des procédures d'urgence, seul un moyen tiré de la méconnaissance du principe de précaution pourrait être invoqué dans 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. Il ne devrait pas l'être

¹ La suprématie effective de la Constitution a été reconnue par l'arrêt d'Assemblée du Conseil d'Etat du 30 octobre 1998, Sarran et Levacher et par l'arrêt de l'assemblée plénière de la Cour de cassation du 2 juin 2000, Mlle Fraisse.

dans la procédure de référé-liberté, car selon le Garde des sceaux, les droits reconnus par la Charte n'entrent pas dans la catégorie des libertés publiques¹.

*

* *

Le destin de l'humanité est lié, de manière indissoluble, au sort de la planète. En portant des atteintes graves et répétées à l'environnement, l'homme œuvre à sa perte ; sans doute, le sentiment de puissance technique conjugué à l'obsession du court terme ne permettent pas toujours d'en prendre une juste conscience. Néanmoins, les signaux alarmants se multiplient aujourd'hui et les effets du réchauffement climatique, de la déforestation ou encore de la désertification rappellent à l'homme sa profonde vulnérabilité.

Dans ce domaine, notre génération engage sa responsabilité à l'égard des générations à venir. Quel monde souhaitons-nous laisser à nos enfants ?

La Charte de l'environnement nous oblige aussi, et peut-être surtout, vis à vis de ceux qui vont nous suivre.

Dans ce contexte, la promotion du droit à l'environnement au rang de droit garanti par notre Constitution présente une double signification : d'abord, elle **reconnait** qu'un « *environnement équilibré et respectueux de la santé* » est un **élément essentiel de l'épanouissement de l'homme** au même titre que les autres droits fondamentaux ; ensuite elle **engage** également à promouvoir et défendre ce droit. Elle implique en d'autres termes des principes d'action, déclinés par la Charte de l'environnement sous la forme des devoirs de prévention et de réparation, du principe de précaution et du droit de participation.

Par leur importance et leur portée universelle, les droits proclamés par la Charte de l'environnement ont toute leur place aux côtés de ceux posés par la Déclaration de 1789 et par le préambule de 1946.

Votre commission estime, par ailleurs, que les améliorations significatives apportées par l'Assemblée nationale à la rédaction du projet de loi constitutionnelle ainsi que les éclaircissements fournis par le Garde des

¹ Le Conseil d'Etat a cependant considéré que le droit d'accès aux documents administratifs était une des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques au vu de l'article 34 de la Constitution de 1958 – CE, 29 avril 2002, Ullmann.

sceaux au cours de son audition répondent aux préoccupations qui ont pu s'exprimer, en particulier, à propos du principe de précaution.

Au regard des enjeux essentiels soulevés par la protection de l'environnement et du rôle exemplaire que notre pays peut jouer dans ce domaine, elle **propose d'adopter le projet de loi constitutionnelle sans modification.**

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Référence à la Charte de l'environnement dans le préambule de la Constitution

Le préambule de la Constitution s'ouvre ainsi : « *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* ».

Aux côtés de la Déclaration de 1789 et du préambule de la Constitution de 1946, le projet de loi constitutionnelle propose de mentionner les « *droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement* ».

Depuis la décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971 « liberté d'association »¹, le préambule de la Constitution a été intégré au « bloc de constitutionnalité » : en conséquence, les principes énoncés par les deux grands textes visés dans ce préambule revêtent une valeur constitutionnelle comparable à tous les articles du dispositif de la Constitution.

En complétant le premier alinéa du préambule de la Constitution par la mention à la Charte de l'environnement, le pouvoir constituant a donc explicitement souhaité conférer une valeur constitutionnelle à ce texte.

Cette formule n'allait pas de soi et deux autres hypothèses avaient d'ailleurs été envisagées par la commission Coppens.

La première aurait tendu à insérer dans la Constitution un droit à un « *environnement sain* » et le devoir d'en assurer la protection et à faire de la Charte l'exposé des motifs de cette réforme. La Charte aurait ainsi pu guider le Parlement dans son œuvre législative et le Conseil constitutionnel dans son contrôle mais elle aurait été en elle-même dépourvue de valeur normative. Telle n'était pas cependant l'intention du constituant.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 relative à la loi modifiant le régime de déclaration des associations.

Une autre option visait à assortir la reconnaissance du droit à l'environnement dans la Constitution d'une Charte présentée sous la forme d'une loi organique destinée à préciser les conditions de mise en œuvre de certains principes. Sans doute, cette solution n'était pas sans mérite. Elle aurait défini, contrairement à une déclaration des droits, vouée à une certaine généralité, les modalités de mise en œuvre de certains principes. En outre, la loi organique, de par sa valeur supralégislative, aurait marqué l'importance de ces nouveaux principes tout en permettant, au fil du temps, leur éventuelle adaptation car sa modification présente évidemment plus de souplesse qu'une révision constitutionnelle. Cependant, la loi organique a plutôt pour objet l'organisation des pouvoirs publics. En outre, elle aurait conduit, comme l'a rappelé M. Yves Jegouzo lors de son audition par votre rapporteur, à une adoption en deux temps aux dépens de la visibilité politique. Enfin, ces principes n'auraient pas revêtu une force juridique comparable aux dispositions constitutionnelles.

C'est donc la solution la plus ambitieuse qui a prévalu.

La constitutionnalisation d'un droit fondamental à l'initiative du pouvoir constituant par l'insertion dans le préambule de la Constitution d'une référence à un texte séparé de valeur constitutionnelle apparaît inédite dans la Constitution¹.

En effet, ni les rédacteurs de la Déclaration de 1789 ni ceux des préambules des Constitutions de 1946 et 1958 n'avaient manifesté délibérément l'intention d'inscrire les principes énoncés dans le droit positif.

« *Le pouvoir constituant est souverain* » comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992 relative au traité sur l'Union européenne².

Dès lors, il est libre d'aménager la Constitution comme il l'entend.

¹ Cependant, le renvoi dans le dispositif même de la Constitution à un texte qui lui est extérieur n'est pas sans précédent. Ainsi, aux termes de la loi constitutionnelle n° 98-610 relative à la Nouvelle-Calédonie, le nouvel article 76 de la Constitution renvoie à l'accord de Nouméa du 5 mai 1998 auquel il confère ainsi valeur constitutionnelle.

² Conseil constitutionnel, n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, considérant 19 :

« 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 ».

L'Assemblée nationale a, par un amendement adopté à l'initiative de sa commission des Lois et de sa commission des Affaires économiques, actualisé l'année de référence de la Charte.

Votre commission vous propose d'**adopter l'article premier sans modification.**

Article 2

Charte de l'environnement

Le présent article énonce, précédés par sept considérants, les dix articles de la Charte de l'environnement.

Le terme de « Charte » a parfois éveillé le souvenir de la Charte « octroyée » de 1814. Mais il convient de ne pas céder au tropisme de l'histoire nationale : cette désignation peut se prévaloir d'un précédent prestigieux -la grande Charte de 1215, acte de naissance du Parlement britannique- et de nombreuses références contemporaines – dont, bien sûr, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée en 2003.

La Charte s'ouvre par la formule solennelle « *Le peuple français proclame...* » qui figure également dans les préambules des Constitutions de 1946 et 1958.

La formule ne préjuge pas du mode d'adoption définitive de la révision constitutionnelle qui, s'agissant d'un projet de loi constitutionnelle, peut être soumis à l'initiative du président de la République au referendum ou au Parlement convoqué en Congrès. En effet, aux termes de l'article 3 de la Constitution, le peuple peut exercer sa souveraineté par ses représentants ou par la voie du referendum.

Les considérants, très proches de la rédaction proposée par la commission Coppins, traduisent un consensus des autorités scientifiques et des autres représentants de la société civile autour de trois idées-force : l'interdépendance de l'homme et de la nature ; la prise de conscience des atteintes portées par certaines activités humaines à l'environnement et de leurs conséquences sur l'avenir de nos sociétés ; la nécessité, enfin, de promouvoir le développement durable.

• Premier et deuxième considérants

Ces deux considérants rappellent le lien étroit entre l'homme et son environnement par le passé (premier considérant), mais aussi pour le présent et l'avenir (deuxième considérant).

Le rapport de la commission Coppens a souligné combien « *l'évolution même du milieu naturel des premiers hominidés* » avait « *conditionné directement l'émergence de l'humanité* ». Bien que l'homme, du fait des progrès scientifiques et techniques, ait cru pouvoir s'affranchir de cette dépendance, il continue d'éprouver l'« *étendue de sa faiblesse biologique* » ; il demeure ainsi tributaire des ressources naturelles (capacité productive des sols, gisements de matières premières...) et de la qualité de l'air et de l'eau.

- **Troisième considérant**

Aux termes du troisième considérant, l'environnement est le « *patrimoine commun des êtres humains* ». La notion de patrimoine est ici une notion intellectuelle et non juridique. Elle ne se confond pas avec la qualification de « *patrimoine commun de l'humanité* » reconnue en droit international à l'Antarctique ainsi qu'à l'espace extra-atmosphérique, qui produit des effets de droit.

Elle a d'abord pour objet de recouvrir sous une notion commune les différentes composantes de l'environnement afin de souligner leurs **relations d'interdépendance** dans le cadre d'écosystèmes.

Envisagé dans sa relation avec l'homme, cet ensemble présente le caractère d'un **bien commun** qui peut d'ailleurs se décliner de manière différente selon les phénomènes considérés. Si le climat mondial intéresse l'humanité tout entière, l'équilibre de tel bassin hydrographique concernera une communauté humaine évidemment plus réduite. Ainsi, après la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, dite « loi Defferre », selon laquelle « *le territoire français est le patrimoine commun de la Nation* », la loi Barnier avait reconnu dans les « *espaces, ressources et milieux naturels, les sites et les paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques* » le « *patrimoine commun de la Nation* ». Le juge n'a jamais tiré aucune application contentieuse de ces dispositions. La Charte de l'environnement, dans le droit fil de la Déclaration de 1789 et du préambule de la Constitution de 1946, cherche quant à elle à poser des principes dont la valeur est universelle - comme le confirme le dernier article de la Charte selon lequel celle-ci doit inspirer l'action européenne et internationale de la France.

- **Quatrième et cinquième considérants**

Le quatrième considérant constate que « *l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution* » et le cinquième considérant, que cette influence peut affecter « *la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines* ».

Ce considérant n'envisage les risques directs de l'activité humaine sur l'environnement qu'à travers la biodiversité. Les autres types de phénomènes, et en particulier, les altérations climatiques, ne sont pas pris en compte en tant que tels mais à travers leurs conséquences sur l'homme. Ce choix manifeste clairement la préférence pour une « *écologie humaniste* » contre les partisans de l' « *écologie profonde* » -« *deep ecology* »-, selon laquelle la nature disposerait d'une personnalité juridique titulaire de droits.

Il convient d'observer que ces atteintes sont considérées comme le résultat de « *certaines modes de consommation ou de production* » et de « *l'exploitation excessive des ressources naturelles* ». Seules les dérives d'une économie peu respectueuse de l'environnement sont ainsi mises en cause. Ce considérant ne donne aucun argument à ceux qui souhaiteraient opposer sauvegarde de l'environnement et avancées scientifiques.

Ainsi, contrairement aux craintes exprimées par M. Maurice Tubiana devant votre rapporteur, la Charte ne manifeste pas de défiance vis-à-vis de la science appelée, au contraire, à jouer un rôle déterminant pour éclairer, notamment dans le cadre du principe de précaution, les choix des acteurs politiques.

• **Sixième et septième considérants**

Le sixième considérant souligne que la sauvegarde de l'environnement « *doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation* ». Il s'adresse ainsi aux autorités publiques appelées à prendre en compte l'environnement dans la définition des politiques nationales. La rédaction retenue n'implique pas de hiérarchisation au sein de ces intérêts mais plutôt la recherche d'un équilibre qu'il appartiendra en particulier au législateur de fixer.

L'environnement figure d'ailleurs déjà au rang des intérêts fondamentaux de la Nation au sens où l'article 410-1 du code pénal le prévoit : « *Les intérêts fondamentaux de la Nation s'entendent (...) 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* ».

L'action publique doit reposer sur le développement durable dont le dernier considérant rappelle la définition : « *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* ».

Article premier de la Charte
Droit de vivre dans un environnement de qualité

L'article premier de la Charte pose le droit pour chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Ce **droit** -et son pendant, défini à l'article 2 comme le **devoir** pour toute personne de participer à la sauvegarde de l'environnement- constitue **l'élément fondateur** de la Charte dont découlent pour l'essentiel les autres principes énoncés par ce texte : prévention, précaution, participation et information des citoyens...

• **Un droit nouveau**

La reconnaissance d'un tel droit dans notre Constitution répond à une aspiration déjà ancienne mais n'avait reçu qu'une **forme législative** avec la loi Barnier de 1995. L'article L. 110-2 du code de l'environnement prévoit ainsi que les « *lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain* ». Ce principe a trouvé notamment sa traduction dans les politiques de l'eau¹ et de l'air² et son application est demeurée spécialisée.

Dans l'ordre juridique international, la convention d'Aarhus (signée en juin 1998 et entrée en vigueur en France le 6 octobre 2002) sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement a pour objectif (article 10) de « *protéger le droit de chacun dans les générations présentes et futures, à vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être* ».

Si, à l'échelle communautaire, un droit à l'environnement n'a pas été vraiment reconnu par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne³, en revanche, dans le cadre du Conseil de l'Europe, le droit de vivre dans un environnement sain a été déduit par la Cour européenne des droits de l'homme⁴ du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 de la convention) : « *des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale, sans pour autant mettre en grave danger la personne de l'intéressé* ». Plus récemment, elle s'est appuyée sur le droit à la vie garanti par l'article 2 de la convention européenne des droits de

¹ Article L. 211-11 du code de l'environnement– *La gestion équilibrée [de l'eau] doit permettre de satisfaire ou concilier lors des différents activités ou travaux les exigences :*

- *de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population (...).*

² *Les autorités publiques doivent veiller à la « mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé ».*

³ La Charte qui devrait former la partie II de la Constitution pour l'Europe comporte un article II-37 – « *Protection de l'environnement* » aux termes duquel « *Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans la politique de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable* ».

⁴ Arrêt Lopez Ostra du 9 décembre 1994 condamnant l'Espagne.

l'homme pour obliger l'Etat partie à la convention à assurer une protection vis-à-vis des menaces environnementales susceptibles de donner lieu à un risque sérieux pour la vie ou les différents aspects du droit à la vie¹.

Actuellement, le droit à l'environnement ne pourrait donc être utilement invoqué, semble-t-il, que devant la Cour européenne des droits de l'homme.

• **Un droit aux contours très larges réservé aux personnes physiques**

- Le titulaire du droit

Contrairement aux autres dispositions de la Charte qui définit les titulaires des droits ou obligations par l'expression « toute personne » (art. 2, 3, 4 et 7), l'article premier attribue « à chacun » le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Ainsi, ce droit est réservé aux personnes physiques. Cette rédaction s'inscrit d'ailleurs dans la continuité du choix exprimé par le législateur à l'article L. 110-2 du code de l'environnement (« *les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain* »).

- Le contenu du droit

Le contenu du droit posé à l'article premier comporte un double volet : il vise, d'une part, un environnement « équilibré » et, d'autre part, un environnement « respectueux de la santé ». Le champ en apparaît donc très étendu.

La notion d'« environnement équilibré » recouvre les équilibres « naturels » -bon état des milieux de vie, maintien de la biodiversité, faible niveau de pollution- ainsi que les **équilibres issus de l'empreinte de l'homme sur son environnement** –en particulier l'« *équilibre harmonieux entre les zones urbaines et les zones rurales* » évoqué par l'article L. 110-2 du code de l'environnement. Votre rapporteur estime d'ailleurs que le droit constitutionnel à l'environnement doit s'étendre à la protection du patrimoine culturel et historique.

En second lieu, le droit porte également sur un environnement « respectueux de la santé ». La Commission Coppens avait proposé « *le droit de toute personne de vivre et de se développer dans un environnement sain et équilibré qui respecte sa dignité et favorise son bien-être* ». Néanmoins, comme l'ont d'ailleurs estimé certains membres de la Commission Coppens, la référence à la « dignité » et au « bien-être » dépasserait sans doute le cadre d'une Charte de l'environnement.

¹ Arrêt *Öneryildis c/Turquie* du 18 juin 2002 -qui n'est pas définitif puisque la Turquie a demandé son renvoi en grande Chambre.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi avait retenu le droit pour chacun de vivre dans un « *environnement favorable à sa santé* ». Jusqu'alors, les références à un tel droit mentionnaient un « *environnement sain* ». La formulation du projet de loi apparaît plus précise car elle vise explicitement la santé de l'homme, conformément à l'esprit de l'écologie « humaniste » qui anime la Charte.

Néanmoins, il convenait de lever une double ambiguïté.

D'abord, compte tenu des idiosyncrasies de chacun, il est évidemment exclu que l'environnement puisse satisfaire aux exigences particulières de santé des uns et des autres. Comme l'a observé le rapporteur de l'Assemblée nationale, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, « *l'effet de l'environnement sur la santé doit être envisagé dans sa dimension épidémiologique ou statistique et non individuelle* »¹. En conséquence, l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des Lois, a adopté un amendement tendant à substituer « la » à « sa » santé.

Ensuite, il convient de se défier d'une vision « utilitariste » de l'environnement qui tendrait à assigner à celui-ci une fonction positive sur la santé. Peu fondée, une telle conception risquerait en outre de conduire à des désillusions à la mesure des attentes qu'elle pourrait susciter. Si un environnement préservé n'a pas nécessairement une **action favorable** sur la santé humaine, en revanche, les atteintes au milieu naturel portent généralement préjudice aux conditions de la vie humaine.

En conséquence, l'Assemblée nationale, à l'initiative de la commission des Affaires économiques, a adopté un amendement tendant à substituer à la notion d'environnement favorable à la santé celle, plus neutre, d'« *environnement respectueux de la santé* ».

• Une mise en œuvre législative

Il n'est pas précisé -comme tel était le cas à l'article L. 110-2 du code de l'environnement- qu'il appartient aux lois et règlements d'organiser le droit à un environnement équilibré.

Cependant son degré de généralité implique l'intervention du législateur.

En d'autres termes, il s'agit d'un « droit-créance », dont l'application effective requiert comme l'a souligné le doyen Louis Favoreu devant votre commission des Lois une « *intervention positive de l'Etat* ». Il en va ainsi du droit d'obtenir un emploi, du droit à la protection de la santé ou encore du droit à l'éducation.

¹ Rapport de l'Assemblée nationale n° 1595, mai 2004.

Il n'est resté pas moins que la constitutionnalisation de ce droit emporte une double conséquence.

En premier lieu, s'il appartiendra au législateur de déterminer les modalités d'application de ce droit et de le concilier avec d'autres principes constitutionnels, il devra en tout état de cause en garantir l'**exercice effectif** chaque fois qu'il traitera de questions intéressant l'environnement. Il ne pourrait ainsi en dénaturer la portée ou le vider de tout contenu. En particulier, les nouvelles interventions du législateur dans le domaine de l'environnement devront s'inspirer de ce principe.

Par ailleurs, cette nouvelle disposition devrait également présenter des conséquences dans le cadre du contrôle de constitutionnalité. En effet, si la protection de l'environnement est d'ores et déjà considérée par le Conseil constitutionnel comme un but d'intérêt général, son inscription dans la Constitution devrait lui conférer un plus grand poids quand le juge procèdera à la conciliation entre cet objectif et les autres droits et libertés reconnus par la déclaration des droits de 1789 et le préambule de 1946.

Article 2 de la Charte

Devoir de préservation et d'amélioration de l'environnement

Le présent article assigne à toute personne le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

• L'expression d'un « devoir » : une notion classique dans le cadre d'une déclaration de droits

La notion de « devoir » -pendant du droit affirmé à l'article 1^{er}- si elle apparaît inhabituelle, n'est pas sans antécédent dans notre droit constitutionnel. Ainsi, le préambule de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 assigne à cette déclaration la fonction de rappeler « *sans cesse leurs droits et leurs devoirs* » à « *tous les membres du corps social* ». Par ailleurs, le cinquième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 prévoit que « *chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* ». Si le devoir ainsi entendu présente avant tout un caractère programmatique, il n'en revêt pas moins une valeur constitutionnelle : à ce titre, le législateur ne saurait vider le principe de sa teneur.

L'affirmation d'un « *devoir* » n'est pas non plus inédite dans le droit de l'environnement. Introduite par la loi Barnier de 1995, elle figure à l'article L. 110-2 du code de l'environnement : « *il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement* ». Cette disposition pose une obligation à caractère moral et n'a en tout cas donné lieu à aucun contentieux particulier. La commission présidée par Edgar Faure avait déjà eu l'ambition d'inscrire la notion de devoir dans la Constitution – « *Tout homme a droit à un environnement équilibré et sain et a*

le devoir de le défendre ». Elle figure du reste notamment dans les constitutions de l'Espagne (article 45-1) et du Portugal (article 66-1).

- **Une obligation morale**

La référence constitutionnelle à un devoir a soulevé certaines objections. En premier lieu, un droit aurait pour contrepartie une **obligation** et non un devoir. Néanmoins, une obligation implique une sanction étatique et l'existence d'un créancier déterminé. Or, si en l'espèce une sanction peut être effectivement prévue, l'identification d'un créancier particulier soulève en revanche certaines incertitudes. Il s'agit en effet de protéger l'environnement pour assurer le bien-être des générations présentes mais aussi, dans la perspective du développement durable, de celui des générations futures. Dès lors, l'expression d'un « devoir » paraît plus adaptée.

En second lieu, l'intégration d'un « *devoir* » dans la Charte ne pourrait-elle pas justifier l'adoption de mesures excessivement contraignantes vis-à-vis des personnes physiques et morales ? Le risque doit en être exclu. En tout état de cause, le principe affirmé à l'article 2 devra être concilié avec les valeurs fondamentales et les libertés constitutionnelles.

La formulation prévue à cet article présente, à dessein, un caractère de grande généralité. En premier lieu, le devoir évoqué incombe à « *toute personne* » ce qui vise, comme chaque fois que cette expression est employée, tant les personnes physiques que les personnes morales.

Quant à la nature même de ce devoir, il s'agit de « *prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ». La notion de participation permet tout à la fois de mettre en exergue la responsabilité partagée liée à la reconnaissance d'un patrimoine commun et le principe d'une contribution nécessairement **variable** selon les responsabilités et les moyens propres à chacun.

Enfin, l'objectif assigné par cet article apparaît ambitieux car il vise non seulement -comme l'article L. 110-2 du code de l'environnement- la protection de l'environnement mais aussi son amélioration.

L'article 2 fixe d'abord une obligation morale. De même que l'article 1^{er} forme, sans emporter de conséquences juridiques directes, le socle des autres droits prévus dans la Charte, de même il constitue la matrice des différentes obligations énoncées dans ce texte.

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

L'article 3 de la Charte assigne à toute personne, dans les conditions définies par la loi, le devoir de prévenir les atteintes à l'environnement ou à défaut d'en limiter les conséquences.

La prévention a vocation à s'appliquer à un risque avéré alors que la précaution vise un risque incertain en l'état des connaissances scientifiques.

• **En l'état du droit actuel : une obligation pour les politiques publiques**

Le principe de prévention constitue l'un des principes généraux du droit de l'environnement reconnu par l'article L. 110-1 du code de l'environnement : « *le principe d'action préventive à la source des atteintes à l'environnement, en incluant les meilleurs techniques disponibles à un coût économiquement acceptable* ».

En pratique l'obligation de prévention inspire, de longue date, une large part de la législation environnementale.

Elle se traduit d'abord par la recherche d'une meilleure connaissance du risque à travers les études d'impact prévues par la loi sur la protection de la nature du 10 juillet 1976 ainsi que par le régime des autorisations préalables pour certaines activités polluantes.

L'obligation de prévention concerne surtout les autorités publiques – en la matière, les obligations des personnes privées reposent sur le respect des mesures édictées par les pouvoirs publics.

La jurisprudence administrative a ainsi été conduite à préciser les obligations des autorités publiques dans ce domaine. Celles-ci ont d'abord l'obligation de se tenir informées des risques liés aux activités industrielles et aux produits. Ainsi, le Conseil d'Etat, dans l'affaire de l'amiante¹, a estimé qu'il incombait 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, compte tenu notamment des produits et substances qu'ils manipulent ou avec lesquels ils sont en contact, 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 un danger* ».

Il appartient par la suite aux autorités responsables de prendre les mesures -d'interdiction le cas échéant- qui s'imposent. A défaut, la responsabilité de l'Etat pourrait être engagée sur la base de la faute simple

¹ Conseil d'Etat, 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ consorts Bo*.

comme l'a décidé le Conseil d'Etat s'agissant de l'exercice des attributions de l'Etat relatives à l'organisation générale du service public de la transfusion sanguine¹. L'obligation ne réside donc pas seulement dans le respect de mesures procédurales liées à l'obligation pour l'administration d'informer mais également dans l'adoption de mesures adaptées.

• **Dans la Charte : un devoir pour tous mais dépourvu de caractère absolu**

Le degré de généralité requis par la norme constitutionnelle a conduit dans la Charte à définir de manière étendue le devoir de prévention. Il n'est pas seulement, comme dans le droit communautaire, un élément déterminant des politiques publiques : il s'impose en effet à « *toute personne* » physique ou morale.

Par ailleurs, la **prévention n'est pas posée comme un « principe » et ne présente pas un caractère absolu**. Dans la rédaction retenue par l'Assemblée nationale aux termes d'un amendement rédactionnel, si les atteintes n'ont pu être empêchées, il convient « *à défaut* », d'« *en limiter les conséquences* ».

Une protection totale ne serait guère réaliste et risquerait en outre de contredire certaines exigences à caractère constitutionnel comme la liberté d'entreprendre. Les droits reconnus par la Charte, il faut le rappeler, doivent s'accorder avec les autres principes et valeurs fondamentaux et non les supplanter.

En outre, il appartiendra au législateur de définir les conditions d'application du devoir de prévention.

Article 4 de la Charte
Devoir de réparation

L'article 4 de la Charte prévoit que toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement.

Il confère ainsi valeur constitutionnelle au principe de responsabilité dans le domaine de l'environnement.

Le Conseil constitutionnel avait d'ores et déjà « constitutionnalisé », sur le fondement de l'article 4 de la Déclaration de 1789 (« *la liberté consiste à faire tout ce qui ne nuit pas à autrui* »), le principe énoncé à l'article 1382 du code civil selon lequel « *tout fait quelconque de l'homme, qui cause à*

¹ Conseil d'Etat, 9 avril 1993, MG.

autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer »¹.

• **L'absence d'un régime de responsabilité commun aux dommages environnementaux**

A ce jour, les dommages environnementaux ne relèvent pas d'un régime spécifique de responsabilité.

Les trois principaux régimes de responsabilité civile peuvent leur être appliqués :

- la **responsabilité pour faute** (articles 1382 et 1383 du code civil) dont la mise en œuvre suppose l'existence d'un dommage et le fait que ce dommage résulte d'un comportement fautif. En pratique, ce régime est peu utilisé par les victimes de dommages environnementaux auxquelles il incombe de démontrer une faute souvent difficile à établir ;

- la **responsabilité sans faute « du fait des choses »** (art. 1384-1 du code civil) définie par la jurisprudence comme « responsabilité objective » pour des dommages causés, du fait des choses que l'on a sous sa garde, indépendamment de toute faute ou de tout vice de la chose ;

- la **responsabilité sans faute** fondée par la jurisprudence sur la théorie des **troubles du voisinage**. Il y est souvent fait recours en matière d'environnement en particulier lorsque des propriétés foncières peuvent être affectées par des nuisances sonores ou olfactives.

Certaines activités dangereuses pour l'environnement peuvent néanmoins être couvertes par des **régimes particuliers de responsabilité**, sur la base d'une responsabilité pour risque (régime de responsabilités sans faute) assortie d'une obligation d'assurance. Ces régimes répondent principalement à des engagements internationaux :

- responsabilité civile des dommages résultant d'un accident nucléaire (loi n° 68-943 du 30 octobre 1968 modifiée par la loi n° 90-488 du 16 juin 1990) en application des conventions internationales de Paris (1960) et de Bruxelles (1963) conclues dans le cadre de l'Agence européenne de l'énergie ;

- responsabilité civile pour les dommages causés par le transport maritime d'hydrocarbures (art. L. 218-1 et suivants du code de

¹ Conseil constitutionnel, décision 82-144 DC du 22 octobre 1982 ; il a confirmé sa position dans la décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999 sur la loi relative au pacte civil de solidarité : « (...) l'affirmation de la faculté d'agir en responsabilité met en œuvre l'exigence constitutionnelle posée par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont il résulte que tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. »

l'environnement) mettant en œuvre une convention internationale de l'Organisation maritime internationale (OMI) complétée par une convention instituant un Fonds international d'indemnisation.

• **Les implications du principe pollueur-payeur dans le domaine de la responsabilité**

La responsabilité en matière de dommages environnementaux est souvent rattachée au **principe « pollueur-payeur »**. Cependant, tel qu'il figure à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, ce principe édicte davantage un devoir de prévention et de réduction de la pollution qu'une obligation de réparation ; il est en effet défini comme le principe 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 »*.

Ce principe avait d'abord été pris dans une recommandation de l'Organisation de coopération et développement économique (OCDE) de 1972 avec pour objectif de faire prendre en compte par les agents économiques, dans leurs coûts de production, les coûts externes pour la société des atteintes à l'environnement.

Il justifie à ce titre la mise en place d'un dispositif fiscal spécifique - comme en France la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) dont l'assiette est directement liée aux bruits, aux déchets, à la pollution de l'eau, aux huiles usagées. La déclaration de Rio de 1992 (principe 16) reprend cette conception : *« les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement »*.

Le principe « pollueur-payeur » a pris progressivement un sens préventif (incitant le pollueur à réduire la pollution dont il est responsable)¹ et curatif (conduisant à la prise en charge du dommage par le pollueur). Ainsi, aux Etats-Unis, sur le fondement du principe « pollueur-payeur », la réparation est mise en œuvre par l'Agence de protection de l'environnement dotée d'un instrument de mutualisation destiné à mettre en cause la responsabilité des exploitants d'activités ayant provoqué une pollution.

La convention de Paris pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est du 22 septembre 1992 est le seul instrument international auquel la France est partie qui définit le principe « pollueur-payeur » (art. 2,2,b) : *« les parties contractantes appliquent : b) le principe*

¹ Parmi les instruments fiscaux utilisés en France, on peut mentionner l'amortissement exceptionnel permettant de diminuer l'impôt sur les sociétés pour une entreprise qui construit un immeuble très économe en énergie ou le crédit d'impôt pour les particuliers qui acquièrent un véhicule fonctionnant au GPL, à l'énergie électrique ou avec un système de bicarburation.

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 ». Cette stipulation qui ne retient pas explicitement la dimension réparatrice du principe a directement inspiré la rédaction de l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

La **convention de Lugano** négociée sous l'égide du Conseil de l'Europe (1993) établit quant à elle un lien entre le principe pollueur-payeur et sa mise en œuvre par un régime de responsabilité sans faute.

Elle n'a cependant pas été signée par la France et n'est pas entrée en vigueur.

Il n'en reste pas moins que même si l'obligation de réparation n'est pas explicitement visée par le principe du pollueur-payeur de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, le juge a parfois été conduit à en faire application pour déterminer le responsable de certains dommages environnementaux. Il a ainsi écarté sur ce fondement la disposition réglementaire qui fait peser sur le dernier exploitant d'un site pollué la charge de le remettre en état (décret n°77-1133 du 21 septembre 1977 modifié)¹.

Ainsi, comme l'avait noté Mme Geneviève Viney lors du colloque sur la Charte de l'environnement², *« le principe pollueur-payeur a été en quelque sorte récupéré par le droit de la responsabilité (...) Il désignerait l'exploitant créateur de la pollution comme civilement responsable de celle-ci, c'est-à-dire comme devant supporter en définitive -au moins en partie- le poids des indemnisations »*.

L'adoption de la **directive communautaire sur la responsabilité environnementale**, le 24 avril 2004, marque incontestablement une nouvelle étape pour la prise en compte de la réparation des dommages environnementaux dans le cadre du principe pollueur-payeur. En effet, elle pose le principe d'actions conjuguées de prévention et de réparation de dommages écologiques. Elle ne concerne cependant qu'un nombre limité de dommages : dommages aux espèces et aux habitats naturels protégés, dommages aux eaux, dommages aux sols. Elle ne s'applique ni aux dommages corporels, ni aux dommages aux biens privés, ni aux pertes économiques.

• Un devoir de réparation à caractère général

La commission Coppens s'était partagée sur l'intégration du principe pollueur payeur dans la Charte de l'environnement : certains des membres ont préféré se référer à l'action préventive et de réparation, plus explicite que la formule « pollueur-payeur » parfois interprétée comme un droit à polluer ;

¹ Cour administrative d'appel de Nantes, 9 avril 1997, société automobile rezéenne de l'Ouest, req. N° 97NT00009.

² Actes du colloque du 13 mars 2003.

d'autres ont souligné au contraire que l'exclusion du principe « pollueur-payeur » marquerait un infléchissement au regard des dispositions législatives.

La première position a prévalu.

Trois raisons plaident en ce sens :

- en premier lieu, en effet, le principe « pollueur-payeur » n'implique pas nécessairement la réparation des dommages environnementaux ;

- ensuite, le principe « pollueur-payeur », inscrit dans le code de l'environnement, continue de s'appliquer et n'est en rien remis en cause par la Charte ;

- enfin, au contraire, la Charte intègre de la manière la plus solennelle la double dimension de prévention (à l'article 3) et de réparation (à l'article 4) que les défenseurs du principe de « pollueur-payeur » lui prêtent.

Le devoir de réparation tel qu'il est défini à l'article 4 présente trois caractéristiques :

- d'abord, il concerne « toute personne » -il ne saurait seulement viser les entreprises. Le notion de patrimoine commun implique en effet que toute personne peut affecter ce bien partagé et doit donc être tenue de réparer ;

- en second lieu, le devoir se traduit par une « contribution ». Le principe d'une prise en charge intégrale de la réparation ne saurait prévaloir de manière systématique. En effet, d'une part, le dommage apparaît souvent comme le résultat d'une chaîne de responsabilité où plusieurs intervenants peuvent être impliqués ; d'autre part, il est souhaitable de laisser une place à la possibilité d'une mutualisation d'une partie de la charge liée à la réparation ;

- enfin, il appartiendra au législateur de définir les conditions de mise en œuvre de l'obligation ainsi fixée.

• **Le régime de responsabilité sans faute conforté**

La constitutionnalisation du devoir de réparation ne devrait pas conduire à révolutionner les conditions d'application des régimes de responsabilité civile dans le domaine de l'environnement.

Elle pourrait cependant, comme l'a confirmé le Garde des sceaux lors de son audition devant votre commission, ouvrir la voie à la réparation du dommage à l'environnement indépendamment des seuls dommages patrimoniaux et combler ainsi une lacune de notre droit. Cependant, cette possibilité ne sera vraiment effective que si le législateur adopte le dispositif nécessaire en précisant notamment les entités habilitées à demander réparation –autorités publiques ou associations privées dotées d'un statut spécifique.

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

Cet article définit le principe de précaution comme la mise en œuvre de procédures d'évaluation et de mesures provisoires et proportionnées pour parer la réalisation d'un dommage qui, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait porter une atteinte grave et irréversible à l'environnement.

Le principe de précaution apparaît comme l'aspect le plus controversé de la Charte. Pour en cerner la portée, il convient cependant de l'apprécier à la lumière de son application actuelle, en particulier dans le cadre de la jurisprudence administrative française, et de porter toute l'attention nécessaire aux éléments qui en définissent précisément les contours dans la Charte de l'environnement.

1. Un principe d'ores et déjà juridiquement contraignant

• En droit communautaire

Le principe de précaution a d'abord été formulé pour la première fois en Allemagne à la fin des années soixante sous le nom de « Vorsorgeprinzip »¹ avant de devenir une référence essentielle du droit international de l'environnement. La déclaration ministérielle de la deuxième conférence internationale sur la pollution de la mer du Nord en 1987 est ainsi la première à y faire expressément référence. Il a été consacré dans le principe 15 de la Déclaration de Rio de juin 1992 : « *En cas 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* ». Depuis lors, il figure dans un grand nombre de conventions internationales².

Au niveau communautaire, le principe de précaution a été reconnu pour la première fois par le traité de Maastricht comme l'un des fondements de la politique communautaire en matière d'environnement (art. 174 du traité), mais il n'est pas défini.

Aussi l'interprétation en a-t-elle été fixée dans des textes émanant de la Communauté européenne qui sont cependant dépourvus de force juridique : une communication de la Commission européenne du 2 décembre 2000 puis une résolution du Conseil européen de Nice du 7 décembre 2000. Celle-ci prévoit qu'« *il y a lieu de recourir au principe de précaution dès lors que la possibilité d'effets nocifs sur la santé ou l'environnement est identifiée et*

¹ En Allemagne, le principe de précaution a ainsi justifié dans la lutte contre la pollution de l'air, l'adoption de « mesures nécessaires et raisonnables » en l'absence même de certitudes scientifiques sur la réalité des risques.

² Parmi les accords signés récemment par la France, il convient de mentionner le protocole de Carthagène du 29 janvier 2000 sur la prévention des risques engendrés par les biotechnologies.

qu'une évaluation scientifique préliminaire sur la base des données disponible, ne permet pas de conclure avec certitude sur le niveau du risque ».

Si, dans le droit communautaire dérivé, le principe de précaution apparaît rarement explicite (il l'est, par exemple, dans la directive 2001/18/CE du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés -OGM), il inspire plusieurs procédures spécifiques (santé, alimentation, environnement).

En l'absence d'une procédure réglementaire unique, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes a néanmoins dégagé certains traits communs à la mise en œuvre du principe de précaution en droit communautaire :

- le risque potentiel ne doit pas reposer sur des considérations purement hypothétiques mais être vérifié au regard des données scientifiques les plus réalistes¹;

- la détermination du niveau de protection choisi relève des autorités décisionnaires à même d'apprécier le degré d'acceptation du risque par la société²;

- l'évaluation du risque doit être opérée au cas par cas ; si elle ne saurait conduire à des interdictions systématiques et générales, elle peut néanmoins justifier de déroger à certains principes du droit communautaire comme la liberté de circulation des produits³.

Le juge exerce un contrôle minimal sur les mesures prises au titre du principe de précaution, se bornant à censurer l'erreur manifeste d'appréciation.

• **En droit interne**

Le principe de précaution a été intégré dans notre droit par la loi Barnier du 2 février 1995. Il figure ainsi à l'article L. 110-1 du code de l'environnement : *« 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 ».*

Le principe de précaution est donc lié, d'une part, à l'absence de certitude, en l'état des connaissances scientifiques, quant au lien entre l'action en cause et le dommage susceptible d'être provoqué et, d'autre part, à la

¹ Cour de justice des Communautés européennes, 9 septembre 2003, *Mosanto*, C-236/01.

² Cour de justice des Communautés européennes, 24 novembre 1993, *Mondiet*, C-405/92.

³ Cour de justice des Communautés européennes, 23 septembre 2003, *Com. contre Royaume du Danemark* C 192/01.

perspective d'un dommage grave et irréversible. Par ailleurs, il implique la mise en œuvre de mesures caractérisées par leur **effectivité**, leur **proportionnalité** et, enfin, un **coût économique acceptable**.

Si le Conseil constitutionnel a dénié au principe de précaution valeur d'objectif constitutionnel¹, le Conseil d'Etat a quant à lui fait application du principe de précaution alors même que la formulation retenue à l'article L. 110-1 du code de l'environnement confère au législateur le soin d'en définir la portée.

Jusqu'à présent, le principe de précaution a été invoqué surtout devant les juridictions administratives pour obtenir l'annulation d'une décision administrative et parfois, dans l'intervalle, pour en demander le sursis à exécution.

- **Aux termes de la jurisprudence administrative, une obligation à caractère procédural**

Dans le cadre du contentieux de légalité, le juge examine, d'une part, le respect par l'administration des procédures (contrôle de légalité externe), il exerce alors un **contrôle strict** et, d'autre part, le bien fondé de la décision et sur laquelle il exerce un contrôle limité à l'**erreur manifeste d'appréciation**.

L'arrêt « Gaucho » du Conseil d'Etat apparaît à cet égard significatif de la démarche du juge² qui avait été saisi par l'Union nationale de l'apiculture française du rejet de la demande qu'elle avait formulée auprès du ministre de l'agriculture de retirer l'autorisation de mise sur le marché d'un produit insecticide. Le Conseil d'Etat a annulé le refus implicite de l'administration d'abroger la mise sur le marché du produit contesté car, informée d'éléments nouveaux rendant un risque plausible, elle devait impérativement statuer. En revanche, il s'est borné à imposer à l'administration de statuer dans un délai de trois mois sans lui enjoindre de prendre une décision dans un sens ou dans l'autre. Il a ainsi souhaité préserver la capacité d'appréciation des risques par l'administration. « *En imposant à l'autorité administrative de statuer sur un risque plausible et en exigeant un*

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2001-446 DC du 27 juin 2001 portant sur la loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception. Les requérants alléguaient que la modification du délai pendant lequel peut être pratiquée une interruption volontaire de grossesse méconnaissait, en l'absence de consensus médical sur cette question, le principe de précaution, objectif de valeur constitutionnelle dérivé de l'article 4 de la déclaration de 1789 (liberté individuelle) – d'où le Conseil constitutionnel a en effet déjà tiré certaines exigences constitutionnelles relatives à la responsabilité civile. Le Conseil constitutionnel a considéré que « le principe de précaution ne constitue pas un objectif de valeur constitutionnelle ».

² Conseil d'Etat, 9 octobre 2002, Union nationale de l'apiculture française.

*examen complet des faits, le juge traduit parfaitement le **caractère procédural du principe de précaution** »¹.*

Ainsi, le principe de précaution, tel qu'il est aujourd'hui appliqué par le juge (sans qu'il s'y réfère d'ailleurs toujours expressément) a d'abord pour objet d'encadrer le processus décisionnel par le respect notamment du principe de participation impliquant une triple obligation d'information, de débat contradictoire et d'association du public. Il n'a pas vocation en revanche à dicter une solution au fond.

De cette jurisprudence, on peut tirer trois conclusions :

- le principe de précaution implique pour l'administration le **respect de certaines obligations procédurales** –telles que la nécessité de prendre en compte de nouvelles informations ;

- le juge **censure l'inertie de l'administration** (dans le cas de l'arrêt « Gaucho », le refus de statuer par exemple) ; d'une manière générale, l'absence de réaction est susceptible d'engager la responsabilité administrative (à titre d'exemple, la cour administrative d'appel de Nantes a estimé un maire compétent pour enjoindre l'évacuation d'un bâtiment dans lequel étaient entreposées des farines animales ; le commissaire du Gouvernement avait observé à ce sujet que « *le maire a fait application du principe de précaution (...) S'il ne l'avait fait et qu'un accident soit survenu, il aurait été critiqué, accusé voire poursuivi pour délit non intentionnel.* »²) ; le principe de précaution est donc un **principe d'action** et, en aucun cas, un principe d'abstention ;

- le juge se **refuse en principe à contrôler le fond des mesures adoptées** sous réserve de l'erreur manifeste d'appréciation.

Ainsi le principe de précaution apparaît avant tout comme **une obligation de moyens** (obligation de respecter des procédures et de prendre certaines mesures) **et non de résultats**. Tel qu'il est défini et encadré par la Charte de l'environnement, il conservera ce caractère.

2. Un principe constitutionnel précisément encadré

• Les positions en présence

Les débats qui ont marqué les conditions d'intégration du principe de précaution dans la Charte de l'environnement permettent de rappeler les positions en présence.

¹ *Annulation du refus ministériel d'abroger l'autorisation de mise sur le marché du Gaucho. Commentaire de la décision du Conseil d'Etat du 9 octobre 2002 par Jean-Marc Février, Editions du Juris-Classeur, Environnement, décembre 2002.*

² *Cour administrative d'appel de Nantes, 30 juin 2000, Société française maritime c/Préfet des côtes d'Armor.*

La commission Coppens a ainsi été conduite à proposer deux variantes. La première prévoit : « *Quand un risque de dommage à l'environnement, grave et difficilement réversible, a été identifié, sans qu'il puisse être établi avec certitude en l'état des connaissances scientifiques, les autorités publiques mettent en œuvre, par précaution, des procédures d'évaluation et prennent les mesures appropriées. La loi précise les conditions d'application de ces dispositions* ».

Les tenants de cette rédaction ont d'abord souhaité éviter la mention du « principe de précaution » au motif que, « sous cette forme substantive, le principe de précaution est un **principe de décision** ». Or, à leurs yeux, en l'absence de certitude scientifique, il n'est pas possible de privilégier une position plutôt qu'une autre et dans ces conditions, l'affirmation du principe de précaution conduirait à l'abstention et jamais à la prise de risque. Le principe devrait avant tout revêtir une dimension procédurale impliquant « *une série de pratiques à observer dans certaines situations d'incertitude* ».

En second lieu, la première variante laisse au législateur la responsabilité de préciser les conditions d'application du principe.

Certains auraient même souhaité substituer dans la Charte la notion d'anticipation à celle de précaution en ouvrant le champ d'application aux citoyens et aux entreprises et pas seulement aux autorités publiques : « *anticiper -soulignaient-ils- désigne une démarche active qui consiste à expliciter les risques d'une activité, à les identifier, les évaluer, les surveiller et à adapter notre conduite en conséquence pour une gestion de long terme* ».

La seconde variante proposait d'introduire le principe de précaution en tant que tel dans la Charte : « *la préservation et la mise en valeur de l'environnement reposent sur les principes suivants : (...) le principe de précaution selon lequel quand un risque de dommage grave ou irréversible à l'environnement ou à la santé a été identifié, sans qu'il puisse être établi avec certitude en l'état des connaissances scientifiques, l'autorité met en œuvre un programme de recherches et prend les mesures provisoires et proportionnées pour y parer* ».

Cette rédaction présente deux différences significatives par rapport à la définition du principe de précaution du code de l'environnement :

- la double condition de la gravité du dommage et de son caractère irréversible n'est plus cumulative mais seulement alternative ;
- le champ d'application du principe est étendu à la santé.

Les tenants de cette variante ont estimé indispensable la référence explicite au terme « principe » dans la Charte. D'abord, selon eux, il ne serait pas souhaitable qu'un texte à valeur constitutionnelle soit en retrait par rapport aux normes communautaires et à la législation nationale actuelle ; ensuite,

seule la mention de « principe » pourrait impliquer une force juridiquement contraignante. Par ailleurs, sur le fond, la notion de précaution constituerait bien un principe dans le sens où elle repose sur l'identification d'un **nouveau type de risques** (« *les risques non plus accidentels, mais graduels ou différés, inséparables du processus d'accumulation se déployant sur une période relativement longue* ») et sur la recherche de connaissances nouvelles et de nouveaux modes d'action.

Malgré les différences d'approches, ils s'accordent avec les partisans de la première version pour reconnaître dans le principe de précaution **l'instrument d'une procédure** (orientée principalement vers l'évaluation)¹.

En définitive, c'est sur la base de cet accord que repose la rédaction du projet de loi constitutionnelle tout en retenant la mention de « principe » conformément à la variante 2 proposée par la commission Coppens mais sans lui donner un champ d'application aussi large.

- **La référence au principe de précaution**

L'article 5 est ainsi le seul article de la Charte à mentionner un « principe ».

La référence au principe de précaution ne traduit pas comme certains ont pu s'en inquiéter le renvoi à une notion qui serait en quelque sorte dotée d'une valeur supra-constitutionnelle aux contours imprécis.

Au contraire, dans la mesure où, aujourd'hui, le principe de précaution est appliqué par le juge à un large champ d'activités, la rédaction retenue par la Charte -« par application du principe de précaution »- a pour objet d'indiquer précisément que la Charte lui reconnaît valeur constitutionnelle dans les seules hypothèses où il concernerait l'environnement.

- **Champ d'application du principe**

Trois critères cumulatifs sont requis pour justifier la mise en œuvre du principe de précaution : le dommage doit être incertain, concerner l'environnement et présenter un caractère grave et irréversible.

- *Le critère de l'incertitude scientifique*

Comme l'a rappelé le professeur Jacques-Henri Robert lors de son audition par votre rapporteur, la notion de « précaution » dérive du mot

¹ Selon les partisans de la variante 2 de la Charte proposée par la commission Coppens, « le fait que [le principe de précaution] débouche sur une procédure (...) ne le transforme pas pour autant en autre chose qu'un principe : l'Habeas corpus constitue à la fois un principe et une procédure ».]

anglais « caution » : l'anticipation de risques virtuels qui n'ont pas été corroborés par l'expérience.

Le critère de l'incertitude scientifique permet de distinguer la précaution de la prévention. En effet, cette dernière s'applique à un risque avéré même s'il apparaît par ailleurs aléatoire (catastrophes naturelles telles que les inondations, les tremblements de terre etc...). L'incertitude scientifique ne se confond pas avec l'incertitude statistique. A contrario, elle ne vaut pas non plus ignorance complète. Le principe de précaution n'a évidemment pas vocation à prendre en compte l'imprévisible et l'inconnaissable : « *son domaine d'application pertinent est le danger hypothétique, soupçonné, non encore confirmé scientifiquement, mais identifié dans sa possibilité à partir des connaissances empiriques et scientifiques* »¹.

La jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes comme celle du Conseil d'Etat se sont d'ailleurs accordées sur ce point : un début de preuve doit être avancé².

- Le dommage doit concerner l'environnement

Le principe de précaution n'aurait de fondement constitutionnel que dans le domaine de l'environnement. Appliqué à d'autres domaines et, en particulier, à celui de la santé, il conserverait une valeur jurisprudentielle³.

En d'autres termes, la loi pourrait en encadrer les conditions de mise en œuvre alors que, s'agissant de l'environnement, le Parlement pourrait seulement préciser l'application du principe de précaution sans pouvoir le restreindre.

¹ Charte de l'environnement : enjeux et controverses – Dominique Bourg, Olivier Godard, Jean-Charles Hourcade, *Futuribles* n° 297 – mai 2004.

² Conseil d'Etat, 1^{er} octobre 2001, Association Greenpeace France, Société Coordination rurale, Union nationale.

³ Conseil d'Etat, 30 juin 1999, Mme Germain. Par cette décision, le Conseil d'Etat a confirmé la légalité de l'interdiction par le ministre de la santé des médicaments homéopathiques d'origine humaine et des souches humaines susceptibles de transmettre des virus conventionnels et des agents pathologiques présentés par ces produits.

- *Des dommages graves et irréversibles*

Ces deux critères sont généralement envisagés de manière alternative dans les accords internationaux (ainsi dans la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques dont l'article 3, paragraphe 3, mentionne « un risque de perturbations graves ou irréversibles »). Cette condition cumulative apparaît nécessaire pour encadrer l'évaluation du risque dans un contexte d'incertitude scientifique.

• **Les conditions de mise en œuvre : un principe d'action**

- *Les autorités concernées : les autorités publiques*

Le déclenchement du principe de précaution incombe aux autorités publiques, à savoir l'ensemble des personnes publiques dotées d'un pouvoir normatif, législatif ou réglementaire. A ce dernier titre, sont concernés l'Etat et les services déconcentrés, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les autorités indépendantes dotées d'un pouvoir réglementaire.

Comme l'a signalé M. Yves Jégouzo lors de son audition par votre rapporteur, une attention particulière devra être portée dans le cadre de la décentralisation au transfert des pouvoirs de police spéciale de l'Etat vers les collectivités territoriales qui pourrait s'accompagner d'un transfert des responsabilités au regard du principe de précaution.

L'Assemblée nationale a précisé par un amendement adopté à l'initiative de la commission des Affaires économiques que la responsabilité qui reviendrait ainsi aux autorités publiques devrait s'exercer « *dans leurs domaines d'attributions* ».

Si les personnes privées n'ont aucune responsabilité à assumer s'agissant de l'initiative du principe de précaution, elles devront naturellement **respecter les obligations** fixées par la loi ou le règlement dans ce domaine.

Tel est déjà le cas en droit de l'environnement pour les dispositions particulières qui imposent aux acteurs du secteur privé d'informer l'administration de toute anomalie ou donnée nouvelle sur l'impact de certains produits ou activités sur l'environnement (de sorte que les organismes de veille et de surveillance auxquels ces informations sont transmises soient en mesure de donner aux pouvoirs publics les éléments d'appréciation susceptibles de déclencher le principe de précaution)¹.

¹ A titre d'exemple, article L. 521-5 du code de l'environnement et article 6 du décret n° 85-217 du 13 février 1985 imposant à tout producteur ou importateur de produits chimiques de se tenir informé de l'évolution des connaissances, de l'impact sur l'homme et l'environnement lié à la diffusion de ces substances et d'informer l'autorité administrative de toutes données nouvelles.

- La mise en œuvre de procédures d'évaluation

L'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des Lois, a opportunément décidé par un amendement de mentionner la mise en œuvre des procédures d'évaluation avant l'adoption des mesures provisoires et proportionnées destinées à parer la réalisation du dommage.

L'évaluation du risque apparaît en effet comme la première modalité de mise en œuvre du principe de précaution. L'évaluation implique la mise en œuvre de procédures à caractère contradictoire (fondées notamment sur la diffusion d'informations dans le respect du secret protégé par la loi), mais aussi le recours à **l'expertise scientifique**. Celle-ci, comme l'indiquait le rapport sur le principe de précaution élaboré par M. Philippe Kourilsky et Mme Geneviève Viney¹, elle apparaît comme la « *clef de voûte qui donne toute sa solidité à la prise de décision et qui permettra de trancher, de façon équitable, les litiges que celle-ci peut, à plus ou moins longue échéance, provoquer* ».

A ce titre, le principe de précaution, bien loin de ralentir ou de paralyser la recherche, doit être, au contraire, un aiguillon et un moteur susceptibles de favoriser l'approfondissement des connaissances.

Comme l'a indiqué M. Bernard Rousseau, président de France Nature environnement, lors de son audition par votre rapporteur, le principe de précaution permettrait, d'une part, d'encourager des recherches que la seule logique de rentabilité économique ne favorise pas nécessairement et, d'autre part, de susciter et de valoriser une **véritable démarche interdisciplinaire**.

En définitive, selon M. Olivier Godard, le principe de précaution sert de « filtre et d'accélérateur » -filtre à l'égard des inventions techniques dangereuses, accélérateur pour certaines innovations justifiées par l'intérêt collectif.

Dans ces conditions, l'indépendance et la compétence de l'expert représentent des facteurs essentiels de la qualité de son appréciation et devront à ce titre être garanties par le législateur².

Il appartient cependant aux autorités publiques de décider, sur la base de ces évaluations, les mesures nécessaires pour mettre en œuvre le principe de précaution. Elles seules en effet, comme la juridiction communautaire l'a

¹ Philippe Kourilsky, Geneviève Viney, *Le principe de précaution, rapport au Premier ministre, 2000.*

² *Le processus de renforcement du statut de l'expertise s'est particulièrement affirmé avec la création, notamment par la loi n° 2001-318 du 9 mai 2001, de l'agence française de sécurité sanitaire environnementale.*

d'ailleurs reconnu¹, disposent de la légitimité démocratique pour apprécier le niveau de protection approprié pour la société.

- Les mesures provisoires et proportionnées

Le contexte d'**incertitude** justifie que les mesures puissent être remises en cause à la lumière de nouvelles connaissances (caractère provisoire des décisions prises), ne revêtent pas un caractère absolu et se fondent sur une analyse objective du rapport coût avantage de chacune d'entre elles (principe de proportionnalité).

Le **caractère provisoire** des mesures suppose que celles-ci soient revues à échéances régulières et éventuellement modifiées compte tenu des nouvelles informations sur les risques liés à une activité ou un produit donnés.

La **proportionnalité** implique, comme l'a souligné M. Philippe Kourilsky lors de son audition par votre rapporteur, que chaque mesure procède d'une évaluation de son coût et des avantages attendus. La notion de proportionnalité couvre ainsi la référence au « *coût économique acceptable* » mentionné à l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

Quelle pourrait être la nature des décisions adoptées dans ce cadre ? Il s'agirait de moratoire ou de suspension mais non d'une interdiction définitive.

Elles justifieraient, le cas échéant, certaines limitations à d'autres principes fondamentaux (comme la liberté d'entreprendre, ainsi que l'a déjà admis la Cour de justice des communautés européennes²), mais ces limitations devraient être provisoires et ne pas revêtir un caractère absolu.

En d'autres termes, le principe de précaution n'a aucune vocation à garantir le « risque zéro ». Il appelle à une prise de risque raisonnable dans un contexte jugé encore incertain. En conséquence, il implique non une obligation de résultat mais un devoir d'agir à travers la promotion de la recherche et la prise en compte attentive des nouveaux éléments de connaissance scientifique. Dans cet esprit, les mesures prises au titre du principe de précaution doivent, aux termes d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, « parer » à la réalisation du dommage et non l'« éviter » -formulation plus forte retenue dans la rédaction initiale du projet de loi constitutionnelle mais qui relève davantage de l'obligation de précaution.

¹ Cour de justice des communautés européennes, 24 novembre 1993, *Mondiet*, C-405/92.

² Cour de justice des communautés européennes, *arrêt précité*.

3. Un principe d'application directe

- **L'intervention souhaitable du législateur**

La Charte ne subordonne pas à l'intervention du législateur la mise en œuvre du principe de précaution qu'elle définit par ailleurs précisément. Celui-ci est donc d'**application directe** face à une situation concrète.

Le caractère d'incertitude rend en effet inimaginable l'intervention du législateur au cas par cas car le principe doit, notamment au regard de la perspective d'un dommage grave et irréversible, être déclenché rapidement. Il convient à cet égard de distinguer **deux phases** : le **déclenchement** du principe qui requiert une forte réactivité peu compatible avec le processus législatif et devrait se traduire par la mise en place des procédures nécessaires (débat contradictoire, expertises...) et le **déroulement de ces procédures** elles-mêmes appelées nécessairement à s'inscrire dans la durée (recherches d'éléments probatoires supplémentaires etc...).

Rien n'interdit en revanche au Parlement de fixer le cadre d'application du principe. Pourraient ainsi être précisées les modalités des procédures d'évaluation engagées, le statut des experts et, s'agissant des mesures à prendre, certains principes généraux tels que leur caractère révisable, à échéance régulière, la prise en compte du rapport coût-avantage etc.

L'intervention du législateur pourrait même s'avérer opportune pour fixer des repères utiles au juge. En effet, en l'absence d'une telle intervention, l'effet direct reconnu au principe de précaution conduirait le juge administratif à contrôler la conformité d'un acte administratif au regard des nouvelles exigences constitutionnelles. En revanche, le juge se refusant de contrôler la conformité des lois à la Constitution en vertu du principe jurisprudentiel dit de la loi écran, l'intervention du législateur lui permettrait de contrôler l'acte administratif conformément aux exigences constitutionnelles **telles que définies par la loi**.

Ainsi que l'a indiqué le Garde des sceaux lors de son audition devant votre commission des Lois, l'intervention du législateur pourrait se justifier dans certains cas où les risques sont identifiés, en matière d'OGM par exemple, ou dans le cadre de la transposition de directives communautaires.

Quelles seront les conséquences de l'application directe du principe de précaution ?

Dans le **contentieux de la légalité**, l'application directe du principe de précaution ne modifiera pas la situation présente. Le principe de précaution est d'ores et déjà mis en œuvre par le juge comme on l'a vu précédemment et, dans ce cadre, il exerce un contrôle entier sur le respect des procédures

observées et un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation sur le fond des mesures prises.

- **Un contentieux de la responsabilité encadré**

Le principe de précaution n'est pas susceptible de générer un nouveau régime de responsabilité. Il sera appliqué dans le cadre des régimes actuels.

- *La responsabilité pénale*

En vertu du principe constitutionnel de légalité des infractions et des peines tiré par le Conseil constitutionnel de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen¹ (rappelé à l'article 111-3 du code pénal) et de la règle d'interprétation stricte devant être observée par le juge répressif (article 111-4 du code pénal), la responsabilité pénale des décideurs publics ne saurait être mise en cause sur le seul fondement du principe de précaution.

Ainsi, une condamnation pénale ne peut être fondée que sur une incrimination déjà prévue et définie par la loi avant les faits ayant entraîné les poursuites.

En second lieu, les conditions générales dans lesquelles la responsabilité pénale peut être engagée, fixées à l'**article 121-3** du code pénal, ne permettent pas de fonder une incrimination pour manquement au principe de précaution.

Art. 121-3.- Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre.

(L. n° 96-393 du 13 mai 1996) « Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui. »

(L. n° 2000-647 du 10 juill. 2000) « Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

« Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer. »

¹ Conseil constitutionnel, décision n°80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981 relative à la loi « sécurité et liberté ».

Aux termes de la « loi Fauchon », la faute qualifiée est définie selon un double critère :

- la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi et le règlement. En premier lieu, selon la position du Garde des sceaux exprimée devant votre commission, une obligation prévue par la loi constitutionnelle ne peut être assimilée à une obligation prévue par la loi. Ensuite, en tout état de cause, le principe de précaution tel que défini par la Constitution ne présente pas le caractère d'une « *obligation particulière* » dont le contenu doit être, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, défini précisément¹ ;

- une « *faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité* ». La reconnaissance de la faute caractérisée a été soumise par la jurisprudence à trois conditions : un comportement fautif d'une gravité certaine, l'existence d'un risque d'une particulière gravité (risque mortel ou invalidant s'agissant de dommages corporels) et enfin la prévisibilité du risque évalué *in concreto* -le juge est appelé, à ce titre, à prendre en compte l'ensemble des circonstances de l'espèce (missions de la personne, ses compétences, ses pouvoirs, les moyens) pour apprécier le caractère prévisible du risque. Cette dernière condition apparaît difficilement compatible avec le principe de précaution.

Ces dispositions ont en fait vocation à s'appliquer à un manquement au **principe de prévention** qui impose d'adopter une **position prudente face à un risque prévisible**.

Le défaut de précaution pourrait-il néanmoins être assimilé au **manquement à une obligation de prudence** qui figure, quant à lui dans deux séries d'incriminations précises (« *homicide et blessures involontaires* » et « *mise en danger d'autrui* ») ? Ces incriminations concernent les dommages aux personnes et non à l'environnement –seuls prévus par la Charte.

Au-delà de cette objection aucune des dispositions particulières propres aux deux séries d'incriminations envisagées ne paraissent compatibles avec la mise en cause de la responsabilité pénale pour manquement au principe de précaution.

- Les articles 221-6 et 222-19 à 21 du code pénal (« *atteintes involontaires à la vie* » ou « *à l'intégrité de la personne* ») incriminent « *toute maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements* » dès lors que ce fait a entraîné soit la mort, soit une incapacité totale de travail, quelle que soit la durée de celle-ci.

¹ Cass. Crim. 25 juin 1996.

Ces infractions peuvent être retenues contre des personnes physiques, mais aussi des personnes morales -sociétés, associations ou groupements privés dotés de la personnalité juridique ou collectivités publiques- à l'exception de l'Etat.

Cependant, pour retenir l'infraction d'homicide ou de blessure involontaire, la caractérisation de la faute suppose au moins l'existence d'un soupçon sérieux de risque suffisamment étayé scientifiquement et dont le prévenu aurait eu connaissance au moment des faits.

En outre, la loi exige la preuve d'un dommage et d'un lien de causalité entre ce dommage et le comportement reproché au prévenu.

- L'article 223-1 du code pénal (mise en danger d'autrui) dispose que « *Le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement est puni d'un an d'emprisonnement et de 15. 000 euros d'amende.* »

L'infraction peut être éventuellement retenue contre une personne morale. Elle ne requiert pas par ailleurs la réalisation d'un dommage et a été qualifiée à ce titre d'« *infraction de prévention* ».

Néanmoins, la loi exige la preuve d'un « *risque immédiat de mort ou de blessures* » graves -difficilement compatible avec la réalisation incertaine de dommages. En outre, la ou les personnes doivent être exposés « *directement* » à ce risque par le prévenu. Or, l'autorité publique n'a en principe pas de rapport direct avec le consommateur. Enfin, l'exigence d'une « *violation manifestement volontaire d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence* » encadre rigoureusement la mise en cause de la responsabilité pénale.

- *La responsabilité administrative*

Seule la responsabilité administrative peut être envisagée dans la mesure où la mise en œuvre du principe de précaution incombe aux autorités publiques. En la matière, le régime général de la responsabilité administrative tel qu'il résulte de la jurisprudence s'appliquera.

La responsabilité des autorités publiques pourra être engagée en cas **d'insuffisance de précaution** quand elle est considérée comme fautive.

La faute simple suffira-t-elle à engager la responsabilité administrative ? L'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat incline à le penser. Le Conseil d'Etat a ainsi admis la faute simple pour engager la responsabilité de l'Etat à raison de contaminations provoquées par des

transmissions de produits sanguins¹ ou pour carence fautive à prendre les mesures de prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiantes². Il est vrai qu'un défaut de prévention et non de précaution était en cause dans ces deux affaires.

La responsabilité des autorités publiques pourrait également être engagée en cas d'excès de précaution mais dans ce cas, la faute lourde serait sans doute requise (par analogie avec le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation dans le cadre du contentieux de la légalité sur le contenu même des décisions prises).

Article 6 de la Charte **Promotion du développement durable**

Cet article assigne aux politiques publiques le devoir de promouvoir le développement durable et de concilier à cette fin la protection de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

Il consacre ainsi, d'une part, le développement durable et, d'autre part, la nécessité d'intégrer la prise en compte de l'environnement dans les politiques publiques.

• **La notion de développement durable**

Le concept de développement durable a été défini en 1987 dans le rapport intitulé « Notre avenir à tous » de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement de l'ONU, présidée par le Premier ministre norvégien d'alors, Mme Gro Harlem Brundtland : « *Le développement durable permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre les capacités des générations futures à satisfaire leurs propres besoins* ».

Le développement durable repose sur trois piliers : économique (objectif de croissance et d'efficacité économique) ; social (recherche de l'équité et de la cohésion sociale) ; écologique (amélioration et valorisation de l'environnement).

La notion a par ailleurs été reprise par le principe 3 de la déclaration de Rio. Elle inspire depuis lors les principales initiatives prises par la communauté internationale dans le domaine de l'environnement ainsi que la politique communautaire. Le projet de traité instituant une constitution pour l'Europe inscrit dans son article 3, troisième paragraphe, le développement durable parmi les objectifs de l'Union : « *L'Union œuvre pour une Europe du développement durable fondée sur une croissance économique équilibrée, une économie sociale de marché hautement compétitive, visant le plein emploi et*

¹ Conseil d'Etat - 9 avril 1993, M.D.

² Conseil d'Etat - 3 mars 2004, ministre de l'emploi et de la solidarité/Botella.

le progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de l'environnement ».

Le principe a reçu en France une consécration institutionnelle -traduite dans l'intitulé du ministère de l'économie et du développement durable¹- et législative. Il a en effet été repris par la loi Barnier de 1995 et codifié à l'article L. 110-1 du code de l'environnement : « *l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre les capacités des générations futures à répondre aux leurs* ».

- **L'intégration de l'environnement dans les politiques publiques**

Le **principe de l'intégration de l'environnement** dans les politiques publiques communes apparaît étroitement lié à la notion de développement durable.

Ainsi, à l'échelle communautaire, le traité d'Amsterdam a prévu l'intégration des exigences environnementales dans les politiques et actions communautaires afin de répondre à l'objectif de développement durable (art. 6 du traité en vigueur).

En droit français, le principe d'intégration se traduit d'abord par la référence désormais récurrente dans la loi au développement durable : ainsi, la loi n° 99-553 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire pose pour principe : « *la politique d'aménagement et de développement durable concourt à l'unité de la Nation* » tandis que la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain impose aux documents d'urbanisme de respecter « *les objectifs de développement durable* »².

L'intégration des objectifs environnementaux passe en pratique par l'évaluation des effets sur l'environnement de certaines politiques publiques (comme tel est actuellement le cas pour certains projets d'infrastructure obligatoirement précédés d'une étude d'impact) ou par des dispositions fiscales –dissuasives ou incitatives.

¹ En outre, un Conseil national du développement durable et un comité interministériel du développement durable ont été créés respectivement par les décrets n° 2003-36 du 13 janvier 2003 et n° 2003-145 du 21 février 2003.

² Des références au développement durable se trouvent également dans la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001, relative à Mayotte, la loi n° 1997-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public RFF en vue du renouveau du transport ferroviaire, la loi n° 2001-609 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt.

- **La Charte : l'objectif d'une conciliation équilibrée entre les trois dimensions du développement durable**

La Charte innove moins qu'elle ne consacre deux principes désormais largement reconnus dans l'ordre juridique international et interne.

Elle invite à une **conciliation équilibrée** entre les trois éléments moteurs du développement durable. La rédaction du projet de la loi constitutionnelle initial selon laquelle les politiques publiques prenaient en compte la protection de l'environnement et la conciliaient avec le développement économique et social pouvait laisser entendre que l'environnement présentait un caractère second au regard des considérations liées à l'économie et au social. En prévoyant que les politiques publiques concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social, l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des Lois, a levé toute ambiguïté en établissant une parfaite symétrie entre ces trois catégories de considération. En outre, elle a mieux distingué la dimension sociale des aspects économiques, la référence au « progrès social » paraissant par ailleurs plus appropriée que la celle au « développement économique et social ».

En outre, il convient de remarquer que la Charte de l'environnement aura pour effet, en quelque sorte « collatéral », de conférer valeur constitutionnelle au développement économique.

- **Une obligation nouvelle pour le législateur et les autorités administratives**

L'obligation visée à l'article 6 concerne les **politiques publiques** et incombe, à ce titre, au pouvoir législatif et au pouvoir réglementaire.

Le législateur ne pourra ignorer l'un des trois « piliers » du développement durable, en particulier dans tous les textes susceptibles de présenter une incidence sur l'environnement mais il lui incombera de définir l'équilibre à réaliser entre ces trois éléments.

La constitutionnalisation du développement durable devrait en tout état de cause conduire le législateur à donner, dans la continuité des orientations prises par le Parlement au cours des dernières années, une pondération plus forte aux considérations liées à l'environnement.

Il pourrait être soumis en la matière au contrôle de l'« erreur manifeste » par le Conseil constitutionnel.

Article 7 de la Charte
Droit à l'information et à la participation

Le présent article pose, d'une part, un **droit d'accès aux informations** obtenues par les autorités publiques dans le domaine de l'information et, d'autre part, un **droit de participation** à l'élaboration des décisions publiques susceptibles de présenter un impact sur l'environnement.

Tant dans le domaine de l'information que de la participation, le champ d'action des autorités publiques apparaît déjà très encadré par les normes internationales et internes.

• **Un engagement international ferme et des normes internes nombreuses**

Depuis 2001, date de son entrée en vigueur, la France est engagée par la convention sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement signée le 25 juin 1998 à Aarhus au Danemark. Son objet est défini à l'article 1^{er} : *« 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 . »*

La France est doublement engagée par cette convention en son nom propre d'abord, au titre de son appartenance à l'Union européenne ensuite. En effet, la Communauté européenne est partie à la convention et a préparé sur la base de cet accord deux directives :

- la directive 2003/4/CE concerne l'accès à l'information (elle est appelée à remplacer le 1^{er} février 2005 la directive 90/313/CE du 7 juin 1990¹ dont le champ d'application apparaît en effet plus limité (droit d'information à la demande des citoyens assorti de nombreux motifs de refus de communication) ;

- la directive 2003/35/CE relative à la participation du public aux procédures environnementales.

Enfin, une proposition de directive publiée en octobre 2003 devrait transposer le troisième volet de la convention destiné à garantir l'accès à la justice.

¹ Directive 90/313/CE qui vise à « assurer la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques, ainsi que sa diffusion, et à fixer les conditions de base dans lesquelles cette information devrait être rendue accessible ».

Le principe de participation avait déjà été reconnu par la « loi Barnier » du 2 février 1995 mais il avait alors été limité au seul droit d'accès aux informations relatives à l'environnement.

Cette limite a été levée par l'article 132 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. L'article L. 110-1 (4° du II) a ainsi été complété : « *Le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ». Il reste d'usage d'englober sous le principe de participation l'ensemble des procédures qui concourent à cette participation, des droits d'information au droit de participation proprement dit.

La mise en œuvre du principe incombe à la loi. Il a été décliné dans de nombreux textes sur trois modes : l'information, la consultation et la concertation.

- **L'information** : le code de l'environnement a été complété par l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 créant un nouveau chapitre relatif à la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement (dans ce cadre, l'article L. 124-1 renvoie pour l'essentiel à la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative aux relations entre l'administration et le public mais prévoit également des dispositions spécifiques en matière d'informations non communicables). L'information est liée soit aux **procédures classiques de participation** (enquête publique – loi du 13 juillet 1983 ; étude d'impact – décret du 12 octobre 1977 ; débat public – loi du 2 février 1995), soit à certains **risques environnementaux spécifiques** tels que les **risques majeurs** technologiques et naturels prévisibles – prévus à l'article 21 de la loi du 22 juillet 1987 codifié à l'article L. 125-2 du code de l'environnement.

Certains textes assignent aux autorités publiques une **obligation active** d'information du public comme l'article L. 211-5, alinéa 5, du code de l'environnement selon lequel les maires et les préfets doivent informer par tous les moyens appropriés des effets prévisibles d'un accident présentant un danger pour la qualité ou la conservation des eaux et des mesures prises pour y remédier.

- La **consultation**, qui vise à **recueillir les avis du public**, est prévue d'une manière générale sous la forme du referendum communal (art. L. 2142-1 du code général des collectivités territoriales) et de l'enquête publique (loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques).

- La **concertation**, enfin, niveau le plus avancé des droits de participation car elle suppose la participation du public à l'**élaboration de la décision**, peut constituer une obligation préalable pour certaines opérations locales d'aménagement (art. L. 300-2 du code de l'urbanisme). Dans d'autres cas, elle demeure une simple faculté pour la conduite des grands projets

nationaux d'infrastructures, par exemple selon les termes de la circulaire du 15 décembre 2002.

Tout en sanctionnant l'absence ou l'insuffisance de la participation quand elle est prévue par les textes, la jurisprudence administrative a proposé d'encadrer l'application du principe :

- d'une part, il n'existe aucune obligation générale de consulter les citoyens avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter l'environnement¹;

- d'autre part, la participation ne s'assimile pas à un mécanisme de co-décision² et le juge administratif sanctionne toute consultation qui a pour conséquence de conférer un pouvoir de décision à des organes non élus.

Le droit de participation revêt en conséquence, avant tout, le caractère d'une obligation procédurale.

• La consécration constitutionnelle : un droit procédural nécessairement encadré par la loi

L'inscription du principe de participation dans la Charte appelle plusieurs observations.

En premier lieu, le législateur est invité non seulement à en définir les conditions comme pour plusieurs des autres droits prévus dans ce texte, mais aussi à en fixer **les limites**.

En effet, comme le rapport de la commission Coppens l'avait d'ailleurs souligné, les droits d'information et de participation doivent se concilier avec d'autres droits fondamentaux : le secret de la vie privée, le droit de propriété, les intérêts de l'Etat relatifs à la sécurité publique et à la défense nationale.

Ensuite, l'article 7 limite le principe de participation aux informations et aux décisions relevant des **autorités publiques**, comme le prévoit la convention d'Aarhus. La reconnaissance d'un droit de portée générale aurait pu, en effet, s'avérer difficilement conciliable avec la liberté du commerce et de l'industrie et être source de contentieux. Au demeurant, la loi, comme tel est déjà le cas, pourra fixer des obligations particulières aux personnes privées (en particulier sur la base de la directive du 28 janvier 2003 qui confère à la notion d'« *information relative à l'environnement* » un sens plus large que celle de « *document administratif* » lié en droit français à la notion de service public).

¹ Conseil d'Etat, 6 février 1998, Comité de réflexion, d'information et de lutte anti-nucléaire et Anger.

² Conseil d'Etat, 3 décembre 1993, Ville de Paris.

Les droits prévus par l'article 7 sont reconnus à « *toute personne* » – personnes physiques et morales – tandis que l'article L. 110-1 du code de l'environnement à travers l'expression d'un droit reconnu à « *chacun* » semble ne viser que les particuliers.

La notion de participation à l'« *élaboration* » de la décision écarte, en accord avec une jurisprudence administrative bien établie, un droit à la décision elle-même.

Le principe de participation a notamment pour fonction de compléter l'article 5. Il détermine en effet certaines des **conditions procédurales** liées à la mise en œuvre du **principe de précaution**.

Article 8 de la Charte

Education et formation à l'environnement

Cet article prévoit que l'éducation et la formation doivent contribuer à l'exercice des droits et des devoirs prévus par la Charte.

Le rôle de l'éducation en matière d'environnement avait fait l'objet d'une déclaration d'intention au sommet de la Terre à Rio en 1992 (chapitre 36 de l'agenda 21) et a trouvé une traduction juridique dans la convention d'Aarhus de 1998 dont l'article 3-3 prévoit 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* ».

En droit interne, aucune disposition particulière n'assigne actuellement à l'éducation un rôle dans le domaine de l'environnement. Néanmoins une mission conduite en 2003 par le Professeur Michel Ricard à la demande du Premier ministre a notamment conclu à l'intérêt de mettre en place des dispositifs pédagogiques assurant à une classe d'âge, du primaire à la terminale un horaire minimum d'éducation à l'environnement. Depuis la rentrée 2003, des expérimentations ont été conduites en ce sens dans les établissements scolaires de plusieurs académies¹.

Par ailleurs, les assises territoriales et la consultation nationale organisées en 2003 ont manifesté une réelle aspiration à un renforcement du rôle de l'éducation dans ce domaine.

La Charte répond à cette attente. Elle étend également à la formation la mission de prendre en compte l'environnement car les enjeux d'une plus grande sensibilisation à ces questions dépassent le seul cadre scolaire.

¹ Aix-en-Provence, Besançon, Bordeaux, Dijon, Orléans, Poitiers et Paris.

Le principe prévu à l'article 8 s'inscrit dans le cadre plus large du droit d'accès de tous à l'éducation prévu par l'alinéa 13 du préambule de 1946.

Il ne comporte pas en lui-même de valeur obligatoire.

Il ne saurait justifier en particulier, sur le seul fondement de son intégration dans la Constitution, la mise en place d'un enseignement obligatoire dans le domaine de l'environnement -cette problématique devant sans doute être prise en compte dans plusieurs disciplines notamment celles consacrées aux sciences de la nature.

L'article 8 est d'abord l'expression d'une volonté politique forte que les orientations pédagogiques pourront relayer dans l'élaboration des programmes.

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

Aux termes de cet article, la recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.

Cette disposition apparaît novatrice au regard du droit international et du droit communautaire. En revanche, en droit interne, plusieurs lois ont reconnu un lien fort entre la recherche et l'environnement. Ainsi, la « loi littoral » n° 86-2 du 2 janvier 1986 prévoit « *la mise en œuvre d'un effort de recherche et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral* ».

La Charte n'a pas vocation à assigner une finalité particulière aux travaux de recherche, incompatible avec la nécessaire liberté des travaux scientifiques - confortée par l'indépendance des professeurs d'universités, principe fondamental reconnu par les lois de la République et à ce titre constitutionnellement protégé¹. L'article 7 prévoit seulement le « *concours* » de la recherche et de l'innovation. En outre, la rédaction proche de celle de l'article précédent n'emporte aucune valeur impérative.

La mention de la recherche marque d'abord la volonté du constituant de souligner que la recherche, au rebours des craintes parfois exprimées, peut et doit jouer un **rôle positif** sur l'environnement. Elle apparaît en second lieu indispensable compte tenu de la part dévolue à **l'expertise scientifique** dans la mise en œuvre des principes de prévention et de précaution.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984.

Article 10 de la Charte
**Prise en compte de la Charte dans l'action européenne
et internationale de la France**

Cet article prévoit que la Charte « *inspire l'action européenne et internationale de la France* ».

Il répond à une double préoccupation. Il rappelle d'abord que la défense de l'environnement ne prend tout son sens que dans le cadre d'une action internationale. Dans plusieurs de ses considérants, la Charte insiste d'ailleurs sur cette dimension : elle évoque en effet l'« *l'humanité* », et les « *patrimoine commun des êtres humains* », les « *sociétés humaines* » et les « *autres peuples* ». Cette référence constitutionnelle s'accorde d'ailleurs avec **la priorité reconnue à la coopération internationale** à l'échelle internationale, dans le principe 12 de la déclaration de Rio et, à l'échelle communautaire, dans 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* ».

En second lieu, la référence à l'action européenne et internationale de la France traduit également le **rôle exemplaire** que notre pays entend jouer pour promouvoir les questions liées à l'environnement dans les enceintes internationales. La Charte, par la valeur qu'elle confère à plusieurs principes essentiels du droit de l'environnement, renforcera les positions défendues par notre pays.

L'adoption de la Charte marquerait une avancée par rapport au droit communautaire. En effet, l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, intégrée dans le projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe, fixe des objectifs pour la politique de l'environnement en reprenant les dispositions du traité de Maastricht mais sans reconnaître un droit fondamental à l'environnement. En outre, plusieurs des notions mentionnées par la Charte –« *patrimoine commun* », « *droit de vivre dans un environnement équilibré* » ainsi que les principes d'éducation et de formation et le rôle de la recherche- ne sont pas encore inscrits dans le droit communautaire.

Ainsi, dans les négociations engagées sur plusieurs textes communautaires, le Gouvernement pourra s'appuyer sur la Charte pour demander la définition d'engagement plus ambitieux.

Hors du cadre communautaire, notre pays sera sans doute également en mesure d'influencer davantage l'élaboration du projet de Charte du Conseil de l'Europe relative aux principes généraux pour la protection de l'environnement et le développement durable.

Au-delà de ces incidences diplomatiques, l'article 10, comme le rappelle l'exposé des motifs, ne présente aucune incidence sur les dispositions relatives aux traités et accords internationaux régis par le titre VI de la Constitution et en particulier les prérogatives du chef de l'Etat pour négocier les accords internationaux.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 2 **sans modification.**

Article 3

Extension à la préservation de l'environnement du domaine de la loi fixé à l'article 34 de la Constitution

Cet article, introduit dans le projet de loi constitutionnelle par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des Lois, étend les domaines dont la loi « détermine les principes fondamentaux » à la « préservation de l'environnement ».

Il convient de rappeler que l'article 34 de la Constitution définit les matières qui relèvent de la compétence du législateur par opposition aux compétences du pouvoir réglementaire fixées en creux à l'article 37 de la Constitution –le législateur étant appelé, selon les domaines, soit à fixer les règles, soit à déterminer les principes fondamentaux.

Dans notre Constitution, le champ de la loi est entendu de manière très large. D'abord les domaines visés par l'article 34 recouvrent les aspects les plus importants de la vie de la Nation. Ensuite, d'autres articles de la Constitution prévoient l'intervention du législateur et complètent ainsi l'article 34. Par ailleurs la **loi organique** peut toujours préciser ou compléter le domaine de la loi.

En outre, le Conseil constitutionnel a estimé que la Constitution n'interdit pas l'intervention du législateur dans le domaine du règlement dès lors que le Gouvernement ne s'y oppose pas.

Dès lors, on ne s'étonnera pas que le droit de l'environnement trouve, d'ores et déjà, pour une large part, sa source dans la loi. Rares sont en effet les dispositions en la matière qui n'intéressent pas, à un titre ou un autre, le droit de propriété, les obligations civiles ou encore les compétences des collectivités territoriales.

Par ailleurs, la référence explicite aux articles 3, 4 et 7 de la Charte à l'intervention du législateur ne rendait sans doute pas indispensable le complément apporté par l'Assemblée nationale.

Celui-ci n'en reste pas moins très opportun compte tenu de l'importance prise par la législation dans ce domaine et de la place croissante que l'environnement est appelé à prendre dans la politique de la Nation.

Il a été inséré parmi les domaines dont la loi fixe les principes fondamentaux de préférence à ceux dont la loi fixe les règles afin de permettre comme tel est aujourd'hui le cas l'exercice du pouvoir réglementaire.

La préservation de l'environnement a été introduite après la mention de l'enseignement et permet ainsi de rapprocher opportunément deux questions que la Charte associe dans son article 8.

Cette disposition à caractère général devra être interprétée conformément aux dispositions plus précises de la Charte. Elle ne remet pas en cause le caractère directement applicable de l'article 5 de la Charte, mais conforte la faculté pour le législateur d'intervenir pour préciser le cas échéant les éléments généraux de son application.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 3 **sans modification.**

*

* *

Votre commission propose d'adopter le projet de loi constitutionnelle sans modification.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi constitutionnelle —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la commission —
Constitution du 4 octobre 1958			
<i>Préambule</i>	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}	
<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>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>..... ..</p>	<p>Le premier alinéa du Préambule de la Constitution est complété par les mots <i>suivants</i> : « , ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2003. »</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>La Charte de l'environnement de 2003 est ainsi rédigée :</p> <p style="padding-left: 40px;">« Le peuple français,</p> <p style="padding-left: 40px;">« considérant,</p> <p style="padding-left: 40px;">« que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;</p> <p style="padding-left: 40px;">« que l'avenir et l'existence même de</p>	<p>Le premier... mots : « ainsi... 2004. »</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>La... ... de 2004 est ainsi rédigée :</p> <p style="padding-left: 40px;">(Alinéa <i>sans</i> <i>modification</i>).</p> <p style="padding-left: 40px;">(Alinéa <i>sans</i> <i>modification</i>).</p> <p style="padding-left: 40px;">(Alinéa <i>sans</i> <i>modification</i>).</p> <p style="padding-left: 40px;">(Alinéa <i>sans</i> <i>modification</i>).</p>	<p>La commission propose d'adopter le projet de loi constitutionnelle sans modification</p>

<p>l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;</p>	
<p>« que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;</p>	<p>(Alinéa modification). sans</p>
<p>« que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;</p>	<p>(Alinéa modification). sans</p>
<p>« 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 ;</p>	<p>(Alinéa modification). sans</p>
<p>« que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;</p>	<p>(Alinéa modification). sans</p>
<p>« 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 ;</p>	<p>(Alinéa modification). sans</p>
<p>« proclame : « Art. 1^{er}. — Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé.</p>	<p>(Alinéa modification). « Art. 1^{er}. — ... et respectueux de la santé.</p>
<p>« Art. 2. — Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.</p>	<p>« Art. 2. — (Sans modification).</p>
<p>« 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</p>	<p>« Art. 3. — Toute... ..., prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut,</p>

<p>l'environnement.</p> <p>« Art. 4. — Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.</p> <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 ainsi qu'à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques encourus.</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 et les concilient avec le développement économique et social.</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> <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>	<p><i>en limiter les conséquences.</i></p> <p>« Art. 4. — <i>(Sans modification).</i></p> <p>« Art. 5. — Lorsque...</p> <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 afin de parer à la réalisation du dommage.</i></p> <p>« Art. 6. — Les...</p> <p>...elles <i>concilient</i> la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique <i>et le progrès social.</i></p> <p>« Art. 7. — <i>(Sans modification).</i></p> <p>« Art. 8. — <i>(Sans modification).</i></p>
--	---

Art. 34. — La loi est votée par le Parlement.

La loi fixe les règles concernant :

.....

La loi détermine les principes fondamentaux :

– de l'organisation générale de la Défense nationale ;

– de la libre administration des 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.

.....

« *Art. 9.* — La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.

« *Art. 10.* — La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France. »

« *Art. 9.* — (*Sans modification.*)

« *Art. 10.* — (*Sans modification.*)

Article 3 (*nouveau*)

Après le quinzième alinéa de l'article 34 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« – *de la préservation de l'environnement ;* ».

ANNEXE 1

CONVENTIONS ENVIRONNEMENTALES AUXQUELLES LA FRANCE EST PARTIE

I. Accords dont le secrétaire général des Nations unies est dépositaire

La numérotation qui suit reprend celle établie par le **secrétaire général des Nations unies** dans son chapitre 27 relatif à l'environnement.

AIR

7A) Protocole de Kyoto, fait le 11 juin 1997

La France y est partie depuis le 30 mai 2002, date du dépôt de son instrument d'approbation.

2) Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone du 22 mars 1985

La France a déposé son instrument d'approbation le 4 décembre 1987.

2A) Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone

L'instrument d'approbation français a été déposé le 28 décembre 1988.

Ce protocole a déjà été amendé à trois reprises : amendement de Londres du 29 juin 1990, amendement de Copenhague du 25 novembre 1992 et amendement de Montréal du 16 septembre 1997.

La France est partie aux amendements de 1990 depuis le 12 février 1992, date du dépôt de son instrument d'approbation; aux amendements de 1992 depuis le 3 janvier 1996; elle est aussi partie aux amendements de 1997 (Montréal) et 1999 (Pékin) depuis le 25 juillet 2003.

7) Convention sur les changements climatiques, adoptée le 9 mai 1992

La France y est partie depuis le 25 mars 1994, date du dépôt de son instrument de ratification.

DIVERSITE BIOLOGIQUE

8) Convention sur la diversité biologique, entrée en vigueur le 29 décembre 1993

La France y est partie depuis le 1er juillet 1994, date du dépôt de son instrument de ratification.

8A) Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques, signé à Montréal le 28 janvier 2000, dit protocole biosécurité

Le protocole a été ratifié par la France le 7 avril 2003.

DECHETS ET POLLUTIONS

1) Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance signée le 13 novembre 1979

La France y est partie depuis le 3 novembre 1981, date du dépôt de son instrument d'approbation.

La France est partie aux protocoles de 1984 (sur le financement à long terme), de 1985 (sur les émissions de soufre), de 1988 (sur les émissions d'oxyde d'azote), de 1991 (sur les émissions organiques volatiles) et de 1994 (sur les nouvelles réductions des émissions de soufre).

1F) Protocole relatif aux métaux lourds, signé à Aarhus le 24 juin 1998

La France y est partie depuis le 26 juillet 2002, date du dépôt de son instrument d'approbation.

1H) Protocole sur la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, signé à Göteborg le 30 novembre 1999.

La France n'est pas partie à ce protocole mais l'a signé le 1er décembre 1999. La procédure d'approbation est en cours.

3) Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination du 22 mars 1989

La France est partie depuis le 7 janvier 1991.

3A) Amendement à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination du 22 septembre 1995

Le projet de loi a été adopté. La publication est en cours.

3B) Protocole de Bâle sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux dit protocole responsabilité

La procédure est en cours. La France l'a signé le 8 décembre 2000.

4) Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, signée le 25 février 1991 (dite "convention d'Espoo")

Cette convention a été ratifiée par la France le 15 juin 2001. Par ailleurs, un amendement a été adopté à Sofia le 27 février 2001. La France ne l'a pas signé.

6) Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, adoptée à Helsinki le 17 mars 1992 ("Convention d'Helsinki")

Le projet de loi d'autorisation a été déposé au Sénat le 22 mai 2002. La loi autorisant l'approbation a été votée. L'instrument d'approbation va être déposé.

14) Convention sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, signée à Rotterdam le 11 septembre 1998 (PIC)

La procédure est en cours. Le projet de loi autorisant la ratification de cette convention a été adopté par le Sénat et est en cours d'examen à l'Assemblée nationale.

15) Convention sur les polluants organiques persistants signée à Stockholm le 22 mai 2001 (sur les POP, un recensement exhaustif des conventions concernées de près ou de loin par les POP figure dans le document UNEP/POPS/INC.1/3 du PNUE du 30 avril 1998)

La procédure de ratification est en cours. La convention entrera en vigueur 90 jours après le dépôt du 50ème instrument de ratification (fin décembre 2003, 42 Etats avaient déposé leur instrument de ratification).

EAUX CONTINENTALES

5) Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux du 17 mars 1992

La France est partie depuis le 30 juin 1998.

5A) Protocole sur l'eau et la santé à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux du 17 juin 1999

La procédure de ratification est en cours. La France l'a signé le 17 juin 1999.

DESERTIFICATION

10) Convention sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification en particulier en Afrique du 14 octobre 1994

La France a déposé son instrument le 12 juin 1997.

ACCES A L'INFORMATION

13) Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998 faite à Aarhus

Elle a été approuvée avec une réserve d'application territoriale (TOM) et une déclaration interprétative. Elle est entrée en vigueur en France le 6 octobre 2002.

II. Autres accords

Pour mémoire, sachant qu'il existe naturellement beaucoup d'autres conventions dont le **secrétaire général des Nations unies** n'est pas dépositaire.

1) Convention internationale pour la protection des végétaux

La France y est partie depuis le 20 août 1957, date du dépôt de son instrument de ratification. Elle est également partie à ses amendements du 28 novembre 1979 (dépôt de l'instrument le 29.10.1980).

2) La Convention OSPAR signée à Paris le 22 septembre 1992 et entrée en vigueur, le 25 mars 1998

La France y est partie depuis le 04 décembre 1998, date du dépôt de son instrument de ratification.

3) Traité sur les ressources phytogénétiques

Adopté le 2 novembre 2001 par la Conférence de l'Organisation pour l'agriculture et l'alimentation, ce traité a été signé par la France lors du "Sommet mondial de l'Alimentation +5", qui s'est tenu à Rome du 10 au 13 juin 2002. La procédure est en cours.

Source : ministère des affaires étrangères.

ANNEXE 2

LE DROIT À L'ENVIRONNEMENT DANS LES CONSTITUTIONS ÉTRANGÈRES

Un certain nombre de constitutions étrangères comportent des dispositions relatives à l'environnement, à la santé et à la qualité de la vie, et notamment pour les pays suivants : Allemagne (art. 20) ; Argentine (art. 41, 43) ; Brésil (art. 225) ; Espagne (art. 45, 53) ; Equateur (art. 19) ; Grèce (art. 24) ; Italie (art. 9, 32, 41) ; Pays-Bas (art. 21) ; Portugal (art. 64, 66) ; Suède (art. 2).

Constitution allemande :

Article 20 : [Fondements de l'ordre étatique, droit de résistance].

La République fédérale d'Allemagne est un Etat fédéral démocratique et social. Tout pouvoir d'Etat émane du peuple. Le peuple l'exerce au moyen d'élections et de votes et par des organes spéciaux investis des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Le pouvoir législatif est lié par l'ordre constitutionnel, les pouvoirs exécutif et judiciaire sont liés par la loi et le droit. Tous les Allemands ont le droit de résister à quiconque entreprendrait de renverser cet ordre, s'il n'y a pas d'autre remède possible.

Article 20 a : [protection des fondements naturels de la vie]; assumant ainsi également sa responsabilité pour les générations futures, l'Etat protège les fondements naturels de la vie par l'exercice du pouvoir législatif, dans le cadre de l'ordre constitutionnel, et des pouvoirs exécutif et judiciaire, dans les conditions fixées par la loi et le droit.

Constitution argentine :

article 41 : tous les habitants ont le droit à un environnement sain, équilibré, apte au développement de l'homme et à ce que les activités productives satisfassent les nécessités présentes sans pour autant compromettre les droits des générations futures, mais elles doivent les préserver. Le dommage à l'environnement entraînera prioritairement l'obligation de sa restauration, conformément à ce que réglera la loi. Les autorités sont chargées de la protection de ce droit de l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, de la préservation du patrimoine naturel et culturel et de la diversité biologique, de l'information et de l'éducation environnementales. Il appartient à l'Etat fédéral d'édicter les dispositions complémentaires nécessaires sans que les normes fédérales puissent empiéter sur les juridictions locales. Est interdite l'introduction dans le territoire de la nation de déchets réellement ou potentiellement dangereux et de déchets radioactifs.

Article 43 : toute personne peut intenter une action judiciaire de protection libre d'entrave et rapide, à condition qu'il n'existe aucun moyen d'agir en justice plus apte, contre tout acte ou omission d'autorités publiques ou de particuliers qui, de manière

actuelle ou imminente, restreint, altère ou menace, avec illégalité ou arbitraire manifestes, les droits ou garanties reconnus par cette Constitution, un traité ou une loi et y porte atteinte. Le cas échéant, le juge pourra déclarer l'inconstitutionnalité de la disposition sur laquelle se fonde l'acte ou l'omission dommageable. Seront habilités à intenter ladite action contre toute forme de discrimination, aussi bien en ce qui concerne les droits qui protègent l'environnement, la concurrence, les usagers et les consommateurs, et les droits d'incidence collective en général, la victime, le défenseur du peuple et les associations visant à ces objectifs, enregistrées conformément à la loi, laquelle fixera les conditions et formes de leur organisation.

Constitution brésilienne :

Article 225 : chacun a droit à un environnement écologiquement équilibré, bien à l'usage commun du peuple et essentiel à une saine qualité de vie ; le devoir de le défendre et de le préserver au bénéfice des générations présentes et futures incombe à la puissance publique et à la collectivité.

Paragraphe premier.

Pour assurer le caractère effectif de ce droit, il appartient à la puissance publique :

- I. De préserver et restaurer les processus écologiques essentiels et de pourvoir à une gestion écologique des espaces et des écosystèmes ;
- II. De préserver la diversité et l'intégrité du patrimoine génétique du pays et de surveiller les entités qui se consacrent à la recherche et à la manipulation du matériel génétique ;
- III. De définir, dans toutes les unités de la Fédération, les espaces territoriaux et leurs éléments constitutifs qui doivent être spécialement protégés, leur modification ou suppression ne pouvant être autorisée que par la loi ; toute utilisation menaçant les caractéristiques pour lesquelles ces espaces ont été déclarés zone protégée est interdite ;
- IV. D'exiger, selon les formes de la loi, pour toute installation de chantier ou d'activité pouvant entraîner une dégradation significative de l'environnement, une étude préalable sur les incidences écologiques, qui est publiée ;
- V. De contrôler la production, la commercialisation et l'emploi de techniques, de méthodes ou de substances qui comportent un risque pour la vie, la qualité de la vie et l'environnement ;
- VI. De promouvoir l'éducation écologique à tous les niveaux d'enseignement et la prise de conscience du public en ce qui concerne la préservation de l'environnement ;
- VII. De protéger la faune et la flore ; sont interdites, selon les formes de la loi, les pratiques qui mettent en danger leur fonction écologique, provoquent l'extinction d'espèces ou soumettent les animaux à des traitements cruels.

Paragraphe 2.

Quiconque exploite des ressources minérales est tenu de restaurer l'environnement dégradé en utilisant la solution technique exigée par l'organe public compétent, selon les formes de la loi.

Paragraphe 3.

Les conduites et activités considérées comme lésant l'environnement exposent les auteurs d'infraction, personnes physiques ou morales, aux sanctions pénales et administratives, sans préjudice de l'obligation de réparer les dommages causés.

Paragraphe 4.

La forêt amazonienne brésilienne, la forêt littorale atlantique, la Serra do Mar, le Pantanal du Mato Grosso et la zone côtière constituent un patrimoine national ; leur utilisation se fait selon les formes de la loi et dans des conditions garantissant la préservation de l'environnement, y compris en ce qui concerne l'usage des ressources naturelles.

Paragraphe 5.

Les terres publiques inoccupées ou récupérées par les Etats à la suite d'actions discriminatoires sont indisponibles dès lors qu'elles sont nécessaires à la protection des écosystèmes naturels.

Paragraphe 6.

La localisation des usines qui utilisent des réacteurs nucléaires est définie par une loi fédérale, faute de quoi elles ne peuvent être installées.

Constitution espagnole :

Article 45 : chacun a le droit de jouir d'un environnement approprié pour le développement de la personne, et le devoir de le préserver. Les pouvoirs publics veillent à l'utilisation rationnelle de toutes les ressources naturelles, dans le but de protéger et d'améliorer la qualité de la vie, ainsi que de défendre et de restaurer l'environnement, en s'appuyant sur une indispensable solidarité collective. Pour ceux qui violent les dispositions du paragraphe précédent, dans les termes fixés par la loi, on établira des sanctions pénales ou, le cas échéant, administratives, ainsi que l'obligation de réparer le dommage causé.

Article 53 [...] : la reconnaissance, le respect et la protection des principes reconnus au chapitre trois inspireront la législation positive, la pratique judiciaire et l'action des pouvoirs publics. Ils ne pourront être allégués devant la juridiction ordinaire que conformément aux dispositions des lois qui les développeront.

Constitution équatorienne :

Article 19 (2) : sans préjudice des autres droits nécessaires à un développement moral et matériel complet qui découle de la nature de la personne, l'Etat garantit : [...] 2. Le droit de vivre dans un environnement exempt de contamination. L'Etat a le devoir

d'être vigilant de manière qu'il ne soit pas porté atteinte à ce droit, et de veiller à la sauvegarde de la nature. La loi fixera les restrictions à l'exercice de certains droits ou libertés de manière à assurer la protection de l'environnement.

Constitution grecque :

Article 24 :

1. La protection de l'environnement naturel et culturel constitue une obligation de l'Etat. En vue de sa sauvegarde, l'Etat est obligé de prendre des mesures spéciales, préventives ou répressives. La loi règle les matières relatives à la protection des forêts et des espaces forestiers en général. La modification de l'affectation des forêts et des espaces forestiers domaniaux est interdite, à moins que leur exploitation agricole ou un autre usage imposé par l'intérêt public ne soit prioritaire pour l'économie nationale.

2. L'aménagement du territoire du pays, la formation, le développement, l'urbanisme et l'extension des villes et des zones à urbaniser en général sont placés sous la réglementation et le contrôle de l'Etat, afin de servir au caractère fonctionnel et au développement des agglomérations et d'assurer les meilleures conditions de vie possible.

3. Pour la reconnaissance d'une région comme zone à urbaniser et en vue de son urbanisme opérationnel, les propriétés qui y sont incluses contribuent obligatoirement tant à la disposition, sans droit à une indemnité de la part de l'organisme impliqué, des terrains nécessaires pour l'ouverture des rues et la création des places et d'autres espaces d'usage ou d'intérêt public en général, qu'aux dépenses pour l'exécution des travaux d'infrastructure urbaine, ainsi qu'il est prévu par la loi.

4. La loi peut prévoir la participation des propriétaires d'une région caractérisée comme zone à urbaniser à la mise en valeur et à l'aménagement général de cette région suivant un plan d'urbanisme dûment approuvé ; ces propriétaires reçoivent en contre-prestation des immeubles ou des parties des propriétés par étage d'une valeur égale dans les terrains finalement destinés à la construction ou dans les bâtiments de cette zone.

5. Les dispositions des paragraphes précédents sont également applicables en cas de réaménagement des agglomérations urbaines déjà existantes. Les terrains libérés par ce réaménagement sont affectés à la création d'espaces d'usage commun ou sont mis en vente pour couvrir les dépenses du réaménagement urbanistique, ainsi qu'il est prévu par la loi.

6. Les monuments et les sites et éléments traditionnels sont placés sous la protection de l'Etat. La loi déterminera les mesures restrictives de la propriété qui sont nécessaires pour la réalisation de cette protection, ainsi que les modalités et la nature de l'indemnisation des propriétaires.

Constitution italienne :

Article 9 : la République suscite le développement de la culture et la recherche scientifique et technique. Elle protège le paysage et le patrimoine historique et artistique de la nation.

Article 32 : la République protège la santé en tant que droit fondamental de l'individu et intérêt de la collectivité, et elle garantit des soins gratuits aux indigents. Nul ne peut être contraint à un traitement sanitaire déterminé si ce n'est en vertu d'une disposition de la loi. La loi ne peut en aucun cas violer les limites imposées par le respect de la personne humaine.

Article 41 : l'initiative économique privée est libre. Elle ne peut s'exercer en contradiction avec l'utilité sociale ou de manière à porter atteinte à la sécurité, à la liberté, à la dignité humaine. La loi détermine les programmes et les contrôles opportuns pour que l'activité économique publique et privée puisse être orientée et coordonnée vers des fins sociales.

Constitution néerlandaise :

Article 21 : les pouvoirs publics veillent à l'habitabilité du pays ainsi qu'à la protection et à l'amélioration du cadre de vie.

Constitution portugaise :

Article 64 : santé :

1. Chacun a droit à la protection de sa santé et le devoir de la préserver et de l'améliorer.

2. Le droit à la protection de la santé est assuré : a) au moyen d'un service national de santé universel et général qui tendra à la gratuité en tenant compte de la situation économique et sociale des citoyens ; b) par la création de conditions économiques, sociales, culturelles et environnementales qui puissent garantir, notamment, la protection de l'enfance, de la jeunesse et de la vieillesse, et par l'amélioration systématique des conditions de vie et de travail, ainsi que par la promotion de la culture physique et sportive, scolaire et populaire, et par le développement de l'éducation sanitaire du peuple et d'habitudes de vie saine.

3. Pour assurer le droit à la protection de la santé, il incombe de manière prioritaire à l'Etat : a) de garantir à tous les citoyens, indépendamment de leur situation économique, l'accès à la médecine préventive, curative et de rééducation ; b) de doter le pays d'un réseau rationnel et efficace de ressources humaines et d'unités de santé ; c) d'orienter son action vers la socialisation des coûts des soins médicaux et des médicaments ; d) de discipliner et de contrôler l'exercice de la médecine sous forme associative ou privée, en la coordonnant au service national de la santé, afin d'assurer des institutions de santé publiques et privées efficaces et de qualité ; e) de discipliner et de contrôler la production, la distribution et la commercialisation et l'usage des produits chimiques, biologiques et pharmaceutiques, ainsi que des autres moyens de traitement et de diagnostic ; f) d'établir des politiques de prévention et de traitement de la toxicomanie.

4. Le service national de la santé a une gestion décentralisée et un régime de participation des bénéficiaires.

Article 66 : environnement et qualité de la vie.

Toute personne a droit à un environnement humain, sain et écologiquement équilibré, et a le devoir de le défendre. Afin de garantir ce droit, dans le cadre d'un développement durable, il appartient à l'Etat, au travers d'organismes spécialisés et en faisant participer les citoyens :

- a) de prévenir et de contrôler la pollution et ses effets, ainsi que les formes d'érosion susceptibles d'occasionner des dommages ;
- b) d'organiser et de promouvoir l'aménagement du territoire en vue d'une localisation correcte des activités, d'un développement socio-économique harmonieux et d'une valorisation des paysages ;
- c) de créer et d'agrandir des réserves et des parcs naturels et d'agrément, ainsi que de classer et de protéger paysages et sites afin d'assurer la préservation de la nature et la sauvegarde des valeurs culturelles d'intérêt historique ou artistique ;
- d) de promouvoir l'exploitation rationnelle des ressources naturelles, en sauvegardant leur capacité de renouvellement et la stabilité écologique, dans le respect du principe de solidarité entre générations ;
- e) d'encourager, en collaboration avec les collectivités locales, la qualité de l'environnement des communautés rurales et urbaines, notamment au plan de l'architecture et de la protection des zones historiques ;
- f) d'insérer des objectifs environnementaux dans les différentes politiques de portée sectorielle ;
- g) de faire respecter les valeurs environnementales et de promouvoir l'éducation dans ce domaine ;
- h) de garantir que la politique en matière fiscale allie le développement à la protection de l'environnement et à la qualité de la vie.

Constitution suédoise :

Article 2 : le bien-être personnel, économique et culturel du particulier devra constituer l'objectif primordial des activités publiques. Il incombera tout particulièrement à l'autorité publique [...] d'oeuvrer en faveur [...] d'un cadre favorable à la vie.

Source : ministère de l'Écologie et du développement durable – Réponse à la question écrite n° 05714 du 13/02/2003 de M. Jacques Oudin du groupe UMP (publiée dans le JO Senat du 31/07/2003 page 2468).

ANNEXE 3

AUDITIONS DE LA COMMISSION

- **M. Dominique PERBEN**, garde des sceaux, ministre de la justice
- **M. Serge LEPELTIER**, ministre de l'écologie et du développement durable
- **M. Louis FAVOREU**, doyen honoraire, professeur à l'Université d'Aix-Marseille III.

AUDITIONS DU RAPPORTEUR

(ouvertes aux autres membres de la commission)

- **M. Yves COPPENS**, paléontologue, professeur au Collège de France, président de la commission de préparation de la Charte
- **M. Guillaume DRAGO**, professeur de droit constitutionnel, droit administratif et théorie du droit à l'Université de Paris II – Assas
- **M. François EWALD**, professeur au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)
- **M. Olivier GODARD**, directeur de recherches au CNRS, professeur à l'Ecole polytechnique
- **Me Michel JACQUOT et Me Katia MERTEN-LENTZ**, avocats au cabinet Gide Loyrette Nouel
- **M. Yves JEGOUZO**, conseiller d'Etat, membre de la « commission Coppens »
- **M. Philippe KOURILSKY**, directeur général de l'Institut Pasteur
- **M. Bertrand MATHIEU**, professeur de droit public à l'Université de Paris I Panthéon – Sorbonne
- **M. Jacques PELISSARD**, député du Jura, maire de Lons-le-Saunier, membre de la « commission Coppens »

- **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 de sciences économiques de Limoges

- **M. Jacques-Henri ROBERT**, professeur de droit pénal et de droit de l'environnement à l'Université de Paris III – Assas

- **M. Bernard ROUSSEAU**, président de France Nature Environnement

M. Maurice TABIANA, président de la commission environnement de l'Académie des sciences

- **Mme Geneviève VINEY**, professeur de droit privé à l'Université de Paris I – Panthéon Sorbonne