



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE**

RAPPORT DE LA COMMISSION COPPENS DE PRÉPARATION DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT



Consultation
Nationale pour la
**CHARTRE DE
L'ENVIRONNEMENT**

La préparation de la Charte de l'environnement, menée de juin 2002 à avril 2003 sous la responsabilité de la Mission placée auprès de Madame Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, est présentée dans quatre volumes :

Volume 1 : Rapport de la Commission Coppens

Volume 2 : Rapport sur la consultation nationale

Volume 3 : Comptes-rendus des travaux :

I – Synthèses des travaux juridiques et scientifiques,
des groupes de discussion citoyens, de l'avis du Conseil économique et social

II – Synthèses nationale, régionales et Internet du questionnaire ;
synthèses des 14 assises territoriales

Volume 4 : Revue de presse

Elle est également mise en ligne sur le site www.charte.environnement.gouv.fr

République Française

**La Ministre de l'Ecologie
et du Développement Durable**

Paris, le - 8 Juillet 2002

Monsieur le Professeur,

Vous avez accepté d'animer la réflexion et la consultation devant aboutir à une charte de l'environnement. Ce projet auquel le Président de la République attache une grande importance, comme il l'a annoncé dans son discours d'Orléans le 3 mai 2001 puis dans celui d'Avranches le 18 mars 2002 vise à proposer aux Français une charte de l'environnement adossée à la Constitution. Le Premier ministre a repris dans son discours de politique générale cet objectif comme l'une des priorités de l'action gouvernementale.

La vie contemporaine confronte l'homme à des pollutions et des risques de toutes sortes et à des atteintes à sa qualité de vie et même à sa santé. Les catastrophes industrielles et naturelles, les modifications climatiques, concourent à menacer notre patrimoine naturel et notre cadre de vie. Le droit de l'environnement joue un rôle essentiel pour préserver la santé et la vie harmonieuse de nos concitoyens.

L'écologie concerne chacun, dans sa vie quotidienne. Elle est la préoccupation d'un meilleur équilibre entre l'homme et son environnement. Elle engage la paix entre les peuples lorsqu'une ressource rare, comme l'eau, est en jeu. Elle peut comporter des conflits d'usages et des divergences d'intérêts, mais doit servir l'intérêt général. Elle contribue aussi à préserver notre sens du beau.

La France a déjà pris, tant au niveau international qu'au niveau européen, dans de nombreuses conventions et traités, des engagements en faveur d'un développement durable, solidaire, équilibré entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Notre droit national contient de nombreuses normes techniques qui concourent à la protection de l'environnement. Mais il manque une dimension transversale et l'affirmation de principes fondamentaux de niveau supérieur. Il s'agit maintenant de donner une portée constitutionnelle aux principes que nous voulons consacrer afin qu'ils s'imposent à tous.

Tel sera l'objet de la charte que vous devez préparer. Elle portera au niveau constitutionnel des principes fondamentaux du droit à un environnement protégé et du développement durable. Ainsi, plaçant l'homme face à ses responsabilités, elle sera le fondement d'un nouvel équilibre entre progrès social, protection de l'environnement et développement économique. Elle donnera une cohérence d'ensemble au droit de l'environnement et devra également exprimer la recherche d'une justice et d'une solidarité entre les peuples et les générations.

Professeur Yves COPPENS
Collège de France
11, Place Marcelin Berthelot
75005 – PARIS

20, avenue de Ségur 75302 Paris 07 SP
- Téléphone : 01 42 19 20 21 - Telex : Menvir 200312 - 01 42 19 11 23

J'ai souhaité que les enjeux, notamment juridiques, environnementaux, économiques et sociaux d'un tel texte soient pleinement éclairés et que des consultations larges précèdent la présentation d'un projet de texte au Parlement. J'ai proposé au Président de la République, au conseil des ministres du 5 juin 2002, une méthode et un calendrier de travail qu'il a acceptés, de même que votre nomination en qualité de président de la commission de préparation de la charte de l'environnement.

Vous avez donc la responsabilité d'animer et de diriger les travaux de la commission, qui outre vous-même comporte, dix-sept autres membres, élus, juristes, scientifiques, chefs d'entreprise, responsables d'association, de syndicat ou d'exploitation agricole.

Vous me remettrez pour le 21 mars 2003 les conclusions de ses travaux ainsi qu'une proposition de texte fondée sur l'analyse de ces enjeux et sur les consultations des acteurs concernés. Vous veillerez en effet à , ce que la commission coordonne le recueil de contributions des représentants d'élus et d'associations, des partenaires sociaux, des institutionnels, qu'elle pourra auditionner. Sous votre impulsion, elle pilotera la tenue d'une dizaine d'assises territoriales regroupant les acteurs locaux aux mois de janvier et février 2003, en définissant le cahier des charges de l'organisation de ces assises.

Vous pourrez solliciter des personnalités extérieures pour leurs compétences notamment juridiques, philosophiques ou scientifiques, afin d'assister la commission de comités spécialisés.

Vous prendrez appui sur la mission pour la préparation de la charte de l'environnement, placée auprès de moi, et par son intermédiaire, sur les services du ministère de l'écologie et du développement durable et plus largement sur l'ensemble des administrations de l'Etat.

Je suis sûr que votre engagement personnel en faveur d'une approche humaniste de l'environnement, l'intensité et la rigueur de votre travail insuffleront à l'ensemble de la préparation de la charte la motivation et le dynamisme nécessaires à cet ambitieux projet démocratique.

Je vous remercie d'avoir accepté cette mission et vous prie de croire, Monsieur le Professeur, à l'expression de ma considération distinguée.

Roselyne BACHELOT NARQUIN

AVANT-PROPOS

En ouverture de ce rapport, je voudrais exprimer ma reconnaissance aux très hautes autorités politiques, la plus haute d'abord, Monsieur Jacques Chirac Président de la République, et Madame Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, qui ont eu l'idée de me choisir pour conduire les travaux de la Commission de préparation de la Charte de l'environnement.

Je voudrais ensuite saluer tous ceux, extrêmement actifs et efficaces qui m'ont aidé dans cette tâche, en tout premier lieu la Mission pour la préparation de la charte de l'environnement, placée sous l'autorité de Madame Delphine Hedary, maître des requêtes au Conseil d'Etat, et à laquelle ont notamment collaboré Messieurs Yves Duruflé puis Philippe Yvin, sous-préfets, ainsi que les services du ministère de l'écologie et du développement durable.

Je voudrais saluer bien sûr les dix-sept membres de ma Commission et leurs suppléants qui se sont beaucoup investis dans nos programmes au point d'avoir réalisé, au fil de nos treize réunions formelles, un véritable record de présence.

Fécondée par les multiples consultations et les réflexions de ses comités, la Commission a été en mesure de remettre à Madame Roselyne Bachelot-Narquin, le mardi 8 avril 2003, les propositions de Charte constitutionnelle qui lui avaient été commandées au mois de juin 2002.

Je tiens à dire un mot sur les règles, et du même coup sur le fonctionnement, de la Commission pour la préparation de la Charte de l'environnement puisque j'en avais la responsabilité. Respectant évidemment au même titre chacune des personnalités nommées, j'ai tenu à les entendre toutes, sans limites de temps de parole ou d'autres expressions entre les séances, de manière, au bout du mandat, à avoir recueilli à coup sûr la totalité des dix-sept réflexions qu'elles représentaient et qui se trouvent exprimées dans ce rapport.

Ce résultat est dû au long travail des discussions sans contraintes que nous avons eues, mais il est certainement dû aussi au fait que ces questions étaient tout à fait mûres, déjà bien pensées et donc prêtes à être exprimées et partagées. C'est aussi l'impression que nous avons rapportée de la consultation nationale et de celle des experts.

Ce début de 21^{ème} siècle s'imposait véritablement pour qu'affleure ainsi, pour la première fois de l'histoire de l'humanité, la conscience de sa responsabilité dans la protection de l'environnement dont elle est issue, protection menée dans le cadre du développement économique de ses membres et de l'amélioration permanente de leur bien-être.

J'espère beaucoup que notre travail aboutira à sa consécration suprême, son adossement à la Constitution de la République française.

Yves Coppens,
Membre de l'Institut, professeur au Collège de France,
Président de la Commission pour la préparation de la Charte de l'environnement

Composition de la Commission de préparation de la Charte de l'environnement

Yves COPPENS, Paléontologue, Professeur au Collège de France, Président de la Commission

Dominique BOURG, Professeur des Universités, Université de technologie de Troyes

Christian BRODHAG, Directeur de Recherche, Ecole des mines de Saint-Étienne

Philippe CHARRIER, PDG de Procter et Gamble France, Président de la Fondation d'entreprise pour la protection du littoral

Bertrand COLLOMB, PDG du Groupe Lafarge, Président de l'Association Française des Entreprises Privées

François EWALD, Professeur au Conservatoire National des Arts et Métiers, Conseiller pour la recherche à la Fédération Française des Sociétés d'Assurances

Yves JEGOUZO, Professeur des Universités, Conseiller d'Etat en service extraordinaire

Robert KLAPISCH, Président de l'Association Française pour l'Avancement des Sciences

Christiane LAMBERT, Présidente du Forum de l'Agriculture Raisonnée Respectueuse de l'Environnement

Jean-Claude LEFEUVRE, Directeur de laboratoire au Muséum National d'Histoire Naturelle

François LOLOUM, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat

Marie-José NICOLI, Présidente de l'UFC- Que Choisir

Jacques PELISSARD, Député-Maire de Lons-le-Saunier

Geneviève PERRIN-GAILLARD, Docteur Vétérinaire, Députée des Deux-Sèvres

Pierre PICARD, Président du département de sciences économiques de l'Ecole Polytechnique

Charles PILET, Docteur Vétérinaire, Président honoraire de l'Académie Nationale de Médecine

Bernard ROUSSEAU, Président de France Nature Environnement

Jean-François TROGRLIC, Secrétaire National de la CFDT

SOMMAIRE

1. RAPPORT DE PRESENTATION

1.1. Une Charte de l'environnement, une nécessité de notre époque

1.1.1. Les constats p. 9

1.1.2. Les interrogations sur les « services écologiques » p.12

1.1.3. Les attentes sociales p 13

1.2. Une Charte de l'environnement adossée à la Constitutionp.16

1.3. Quels objectifs doit se donner la société française à travers cette Charte ?

1.3.1. Le développement durable p.18

1.3.2. Le milieu naturel reconnu comme patrimoine commun des hommes p.19

1.4. Les droits et les devoirs

1.4.1. Le droit à un environnement sain et équilibré p.20

1.4.2. Les devoirs p.21

1.5. Les dispositions de mise en œuvre

1.5.1. L'éducation et la formation p.22

1.5.2. la recherche scientifique et l'innovation p.23

1.5.3. L'intégration de l'environnement dans les politiques et décisions publiques..... p.24

1.5.4. La possibilité de recours aux incitations p.25

1.5.5. La démocratie participative et l'information p.26

1.5.6. La précaution p.27

1.5.7. L'action préventive, le financement et
la réparation des atteintes à l'environnement p.28

2. PROPOSITION DE CHARTE

2.1. Proposition de loi constitutionnelle p.30

2.2. Texte commenté p.33

3. IMPACT, SUITES ET RECOMMANDATIONS

3.1. Effets et suites juridiques

3.1.1. Les effets prévisibles d'un nouvel élément du bloc de constitutionnalité p.46

3.1.2. La nécessité d'adaptations législatives p.47

3.1.3. Les suites au niveau européen et international p.48

3.2. Recommandations de la Commission

3.2.1. La création d'une commission consultative de l'environnement p.51

3.2.2. La réforme du contrôle de constitutionnalité des lois..... p.52

3.2.3. La solidarité entre les territoires p.52

INTRODUCTION

Le Président de la République a annoncé, dans son discours d'Orléans le 3 mai 2001 puis dans celui d'Avranches le 18 mars 2002, qu'il souhaitait proposer aux Français une charte de l'environnement adossée à la Constitution.

Le Premier ministre a repris dans son discours de politique générale cet objectif comme l'une des priorités de l'action gouvernementale. Dans une communication en conseil des ministres, présentée le 5 juin 2002, Madame Roselyne Bachelot-Narquin, Ministre de l'écologie et du développement Durable, a défini les grandes lignes de la consultation nationale devant accompagner l'élaboration de la Charte. La décision y était prise de réunir autour de Monsieur Yves Coppens, Professeur au Collège de France, une commission rassemblant des experts juridiques et scientifiques, des élus, des représentants des partenaires sociaux, des associations et des entreprises, afin de réfléchir à la méthode d'élaboration, au contenu et à la portée de la Charte.

Comme le précisait la lettre de mission adressée par Madame la Ministre au professeur Coppens : « *la Charte portera au niveau constitutionnel des principes fondamentaux du droit à un environnement protégé et du développement durable. Ainsi, plaçant l'homme face à ses responsabilités, elle sera le fondement d'un nouvel équilibre entre progrès social, protection de l'environnement et développement économique. Elle donnera une cohérence d'ensemble au droit de l'environnement et devra également exprimer la recherche d'une justice et d'une solidarité entre les peuples et les générations* ».

L'objectif assigné était donc de mettre le gouvernement en mesure de proposer, sur la base de la contribution de la Commission, et des résultats d'une large consultation d'experts et de la société, notamment par des assises territoriales, un projet de Charte pour le 5 juin 2003, prochaine journée mondiale de l'environnement. La Commission a conscience, compte tenu des délais impartis qu'elle a tenu à respecter, de n'avoir pu développer tous les enjeux du débat posé. Elle propose un éclairage, en sachant que le débat doit se poursuivre au niveau des pouvoirs publics et, plus largement, dans l'ensemble de la société.

1. RAPPORT DE PRESENTATION

1.1. Une Charte de l'environnement, une nécessité de notre époque

Une Charte de l'environnement adossée à la Constitution s'est imposée à la Commission comme une nécessité de notre époque. Cette nécessité repose sur le constat de l'état actuel de l'environnement et sur les relations entre l'homme et la nature, sur laquelle il a acquis un pouvoir nouveau qui lui donne des responsabilités particulières. La consultation nationale menée pour préparer la Charte de l'environnement a montré également une forte demande sociale pour une meilleure protection de l'environnement.

1.1.1. Les constats

Les relations entre l'homme et le milieu naturel

A l'aube de ce XXI^{ème} siècle, les relations entre l'homme et son environnement naturel apparaissent différentes de celles ayant existé au cours des époques précédentes. Elles donnent à l'homme une responsabilité nouvelle pour protéger l'environnement.

Les recherches en paléontologie permettent de penser que c'est l'évolution même du milieu naturel des premiers hominidés qui a conditionné directement l'émergence de l'humanité, et qui l'a façonnée. Dans les sociétés traditionnelles fondées sur la cueillette, la pêche et l'agriculture, l'homme avait sans doute fortement conscience de sa dépendance à l'égard de la nature.

Avec le tournant de l'ère industrielle, les nouvelles ressources énergétiques et la révolution biotechnologique, il a cru pouvoir s'en affranchir en grande partie. Les populations largement urbanisées ont perdu la connaissance empirique des liens qui unissent les activités humaines aux cycles de la nature.

Toutefois, au faîte de sa maîtrise technologique, l'homme d'aujourd'hui éprouve l'étendue de sa faiblesse d'être biologique. Il reste tributaire, pour ses ressources alimentaires, de la qualité productive des sols et de la gestion des produits de la mer. Des phénomènes de rareté lui rappellent sa dépendance fondamentale à l'égard du milieu naturel. Les pollutions de l'eau et de l'air peuvent menacer sa santé. On peut aussi considérer, sur un plan psychologique, que la qualité de son environnement, le silence, la beauté des paysages, la contemplation de la nature, l'émerveillement devant la diversité de la vie, sont nécessaires à son équilibre et même à son bien-être.

On peut discuter de la plus ou moins grande intensité de cette dépendance de l'homme à l'égard de son milieu. On peut s'interroger sur ce que deviendront ces liens avec le progrès des sciences et des technologies. Certains membres de la Commission ont souligné d'ailleurs que l'action humaine a façonné la nature autant que celle-ci a conditionné l'homme, comme le montre la transformation des paysages par l'agriculture. Mais « l'humanisation » de la nature a ses propres limites. Il a été soutenu que si l'activité humaine a une incidence positive sur le développement de l'homme, on ne peut prétendre qu'il en soit nécessairement de même pour la biosphère dans sa globalité.

L'impact grandissant de ses activités

Si la mesure actuelle et future du degré de dépendance de l'homme à l'égard de son milieu fait l'objet de débats, c'est que la puissance des technologies à la disposition de l'humanité connaît une croissance rapide :

- En matière d'évolution des êtres vivants, l'action directe sur le génome par les biotechnologies lui donne une influence potentiellement illimitée, sans commune mesure avec les méthodes traditionnelles de sélection ou d'hybridation ; c'est probablement à long terme la révolution technologique la plus profonde sans qu'on puisse aujourd'hui bien en mesurer l'impact réel, ses dangers comme ses éventuels bénéfices sur la santé et la vie humaine ;
- Les activités économiques, agricoles, industrielles et commerciales ont changé d'échelle, notamment grâce à la mondialisation des échanges et à l'apparente abondance des ressources énergétiques ;
- Ces grandes tendances doivent être analysées en prenant en compte la croissance de la population au XX^{ème} siècle, même si une stabilisation semble se dessiner au XXI^{ème} y compris au sein des nations émergentes, et l'allongement très important de la durée de la vie humaine ;

La science, la technique et le développement économique donnent à l'humanité, pour la première fois dans son histoire, les moyens d'influer durablement sur les milieux naturels, de façon positive ou négative, et d'en altérer les équilibres à l'échelle non plus seulement locale mais aussi planétaire.

Parmi les influences de l'humanité qui menacent son milieu à l'échelle de la planète, on peut citer quelques exemples particulièrement significatifs :

- Le changement climatique, qui semble désormais incontestable, provoqué par l'accumulation dans l'atmosphère de gaz à effet de serre du fait des émissions humaines croissantes, dont la source principale est la combustion de charbon, de pétrole et de gaz. Les conséquences pourraient aller jusqu'à une augmentation de la température moyenne située entre 1,4° et 5,8° à la fin du siècle, une élévation du niveau des mers approchant le mètre, une intensification de la circulation de l'eau entre les sols et les basses couches de l'atmosphère ;
- L'amincissement de la couche d'ozone stratosphérique, qui expose les êtres vivants aux rayons ultraviolets, avec des conséquences sur la santé et la reproduction, notamment des plantes, ainsi que des modifications génétiques accélérées ;
- La pollution à grande échelle de l'air, des sols et des eaux continentales, qui se traduit pour la mer par la présence de polluants bio-persistants, tels les PCB¹ dans la graisse d'animaux marins vivant pourtant dans des zones très éloignées des concentrations humaines et industrielles. Toute la chaîne alimentaire marine en est affectée ;
- La diminution des capacités épuratoires des écosystèmes : sols, zones humides, milieux aquatiques, qui conduit à une moindre qualité de l'eau et affecte les divers usages attachés à ces milieux ;

¹ Les polychlorobiphényles, l'un des plus cités parmi les polluants organiques persistants, qui ne sont pas biodégradables.

- L'accélération de l'érosion des terres arables, en particulier dans les zones sèches et tropicales, avec ses implications directes sur le niveau des ressources alimentaires disponibles, et donc des épisodes de famine dans certaines zones du globe ;
- La réduction de la variété du vivant, la « perte de biodiversité », à un rythme qui semble n'avoir jamais connu d'équivalent au cours de l'histoire de la Terre, même à ses périodes de grandes extinctions. On peut aussi craindre qu'une contamination de la biosphère par des gènes modifiés, à la dissémination non contrôlée, contribue à cette diminution de la variété du vivant ou à l'émergence d'autres risques nouveaux.

Il convient de souligner que ces différents phénomènes ne peuvent être considérés indépendamment les uns des autres : la biosphère connaît des interactions étroites entre ses différents composants (terre, eau et atmosphère) qui imposent une vision et une action d'ensemble.

Mais ces évolutions défavorables n'ont pas nécessairement un caractère inéluctable ou irréversible. Le progrès des sciences et des techniques augmente les chances de trouver des solutions novatrices à la « crise écologique » lorsque les hommes en ont la volonté. On peut citer le cas de la couche d'ozone, dont la dégradation était mentionnée plus haut. La science a permis de prendre conscience du phénomène d'appauvrissement lui-même, puis d'en comprendre les causes et les mécanismes et, enfin, d'identifier les mesures correctrices à prendre, à savoir l'interdiction d'un certain nombre de produits à base de composés chlorés. La technologie a permis leur remplacement par des substituts moins nocifs ou non nocifs. Aujourd'hui, cette dégradation semble stabilisée, et l'on peut espérer une reconstitution de la couche d'ozone d'ici 50 à 60 ans.

Cet exemple est caractéristique de la synergie possible entre science et action en faveur de l'environnement. Il montre en même temps combien les phénomènes écologiques jouent sur de longues périodes de temps, ce qui justifie des approches économiques et juridiques appropriées. Il illustre aussi la complémentarité et une forme d'équilibre entre une science éclairante qui établit les diagnostics et une science agissante qui promeut des applications techniques nouvelles. Il confirme la nécessité pour l'homme d'agir afin de protéger l'environnement dont il dépend et dont il a la responsabilité.

Les choix économiques et sociaux

Les évolutions qui viennent d'être évoquées ne sont pas le fruit d'une quelconque fatalité. Elles résultent de choix économiques et sociaux, guidés souvent par des nécessités collectives comme celle de la suffisance alimentaire, mais aussi parfois par des comportements d'appropriation égoïstes et une méconnaissance de la complexité de la biosphère. Des modes dispendieux d'utilisation des ressources naturelles contribuent à leur raréfaction ou nuisent aux équilibres nécessaires au vivant. De même, certains modes de production ou de consommation concourent à des pénuries d'éléments essentiels ou aggravent les atteintes à l'environnement et augmentent les pollutions. Mais d'autres choix de comportement ou d'organisation économique et sociale peuvent infléchir ou modifier favorablement ces tendances.

De tels choix doivent tenir compte de leur incidence sur le milieu naturel et donner lieu à des évaluations, notamment économiques, et des comparaisons des coûts et avantages des moyens mis en œuvre.

Cette faculté de choix fonde une responsabilité partagée pour assurer une gestion rationnelle et raisonnable de l'environnement, notre patrimoine commun, naturel et culturel, dans toute sa richesse et sa diversité.

Une expression résume l'enjeu de ces choix nouveaux : le développement durable. Répondre aux exigences environnementales n'implique ni une régression économique ni le retour hypothétique à un passé révolu. Le développement est nécessaire au plein épanouissement de l'individu et aux progrès des sociétés. Mais on ne peut plus souhaiter la croissance pour elle seule sans rechercher un modèle de développement adapté aux ressources disponibles et respectueux des impératifs de solidarité.

Solidarité entre les générations d'abord : l'utilisation des ressources pour la satisfaction des besoins des générations présentes ne doit pas faire obstacle à la satisfaction des besoins des générations futures. Solidarité entre les territoires aussi, comme elle été demandée à maintes reprises au cours des assises territoriales auxquelles ont participé les membres de la Commission. Il a ainsi été notamment rappelé que la maîtrise partagée des ressources en eau d'amont, prenant en compte les besoins vitaux du milieu naturel aquatique, est déterminante pour la gestion des flux d'aval. De la même façon, la lutte contre les pollutions d'amont est déterminante pour les utilisateurs de l'aval. Enfin, la solidarité doit s'exercer entre les peuples du Nord et du Sud pour une gestion partagée des ressources.

La prise de conscience de ces constats n'est pas propre au peuple français. Elle rejoint une prise de conscience au niveau mondial, qui s'est exprimée en particulier en 1992, à Rio de Janeiro au sommet de la Terre sur l'environnement et le développement et en 2002, à Johannesburg au sommet mondial pour le développement durable.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000 a également placé la protection de l'environnement dans le cadre de l'objectif du développement durable.

1.1.2. Les interrogations sur les « services écologiques »

Les constats précédents doivent être lus en tenant compte du caractère parcellaire de nos connaissances actuelles. L'analyse du passé montre que les points de vue peuvent évoluer profondément, ce qui invite à la modestie.

L'appréciation de la portée des modifications de l'environnement suppose de déterminer si, et dans quelle mesure, la dégradation ou la disparition irréversible de certains biens environnementaux, quand bien même la science et l'innovation technologique pourraient corriger certains de leurs effets, affectent les conditions mêmes de l'existence de l'homme. Le cœur de la question porte sur la notion de « services écologiques » et sur le degré de substitution de ces services par des mécanismes anthropiques et technologiques. Il s'agit de savoir si les services que rendent les ressources naturelles peuvent être remplacés par des produits ou des procédés dus à la seule ingéniosité de l'homme.

L'idée que l'on ne peut pas substituer indéfiniment du capital humain ou technologique aux ressources naturelles définit un développement durable. Il est en effet loin d'être acquis que les services écologiques actuellement rendus par les écosystèmes puissent être systématiquement reproduits de façon artificielle, ou qu'il faille les reproduire.

On compte parmi ces services gratuitement rendus par la nature : la purification de l'air et de l'eau, la décomposition des déchets, la régulation du climat, la régénération de la fertilité des sols, la production et la préservation de la biodiversité, laquelle procure les ressources nécessaires à l'agriculture et à certains secteurs industriels, notamment pharmaceutique. La substitution est le plus souvent impossible. C'est par exemple le cas du climat. Mais quand bien même elle serait possible, la question de son opportunité se pose sur un triple registre. Economiquement en premier lieu : le coût de la substitution peut être élevé voire exorbitant. Esthétiquement : une nature aux paysages souillés, privée d'un grand nombre de ses espèces sauvages, où tous lesdits services seraient anéantis ou défailants, est-elle désirable ? Enfin, d'un point de vue éthique, un monde où il faudrait acheter l'air respirable serait-il encore humain ?

Il y a toujours eu des espèces qui disparaissent et d'autres qui apparaissent. La sélection naturelle garantit le maintien de systèmes d'interactions. Mais le rythme de disparition des espèces observé aujourd'hui en modifie la nature, d'autant plus que les phénomènes d'apparition d'espèces sont rares et lents. Il importe donc moins d'établir la comptabilité des espèces que de considérer les écosystèmes auxquels elles appartiennent. Dans ce cadre, les déséquilibres occasionnés peuvent rendre irréversible la disparition de ce patrimoine. Ainsi, la protection des forêts tropicales, qui recèlent des potentiels bénéfiques, est une exigence, que ce soit pour le bénéfice des générations futures ou pour le maintien de cet écosystème en lui-même. En effet, dans l'ignorance, il n'est pas possible de faire le tri entre ce qui est potentiellement utile ou non. La science écologique nous enseigne que toutes les espèces d'un écosystème sont liées entre elles.

La référence à des équilibres naturels ne signifie pas que l'on imagine préserver une situation stable, mais que les évolutions dynamiques entre l'homme et la nature peuvent conduire à des déséquilibres irréversibles dont les conséquences, y compris pour l'homme lui-même, ne peuvent être estimées et vis-à-vis desquelles on ne connaît pas nos possibilités d'adaptation. Ces interrogations incitent donc à une prudence fondée sur la conscience que les dégradations actuelles interviennent selon un rythme et avec une ampleur sans doute jamais connus. Nous exerçons désormais un impact massif sur la biosphère et commençons à peine à mesurer les risques qui peuvent en découler.

Cette exigence de prudence invite à prendre dès maintenant les mesures nécessaires pour ne pas obérer l'avenir. La Charte de l'environnement est un élément de ce dispositif.

1.1.3. Les attentes sociales

La consultation nationale, sur laquelle s'est appuyée la Commission pour entendre le plus grand nombre de nos concitoyens, a clairement montré la conscience de toute la société française qu'il est désormais nécessaire d'agir pour mieux protéger l'environnement et que chacun a une responsabilité qui doit être encouragée par un acte symbolique fort.

La consultation, qui s'est appuyée sur une identité visuelle invitant chacun à participer à l'écriture de la charte, et exprimant la conception d'une écologie pour l'homme, a emprunté de multiples modalités afin de recueillir l'opinion et les propositions du plus grand nombre.

Un questionnaire sur les attentes et les propositions en matière d'environnement et à l'égard d'une charte constitutionnelle a été utilisé pour solliciter, dès le mois d'octobre 2002, les contributions de 700 élus et personnalités politiques, associations, entreprises, organisations syndicales et professionnelles, experts et autorités administratives de niveau national. La moitié d'entre eux a répondu, suivie par 11 000 acteurs régionaux sur les 55 000 auxquels le même questionnaire a été adressé à partir du mois de novembre. Les destinataires ont souvent assuré eux-mêmes une diffusion spontanée à leurs réseaux.

La très grande majorité des personnes qui se sont exprimées est favorable au projet d'une charte constitutionnelle, marquant ainsi une prise de conscience aiguë de la nécessité d'un changement d'ampleur de l'action en faveur de l'environnement. Mille cinq cents internautes ont répondu par ailleurs au questionnaire sur le site Internet dédié à la Charte, qui a également permis de recueillir près de 400 contributions sur un forum de discussions où ont été soulignées la nécessité d'une modification des comportements individuels au quotidien et les préoccupations liées au réchauffement climatique et aux marées noires. Un sondage réalisé mi-janvier 2003 sur les attentes des Français en matière d'environnement et de cadre de vie a complété le recueil des opinions. La presse quotidienne régionale a également contribué à la consultation, en particulier par la publication du questionnaire intégral ou simplifié et par près de 350 articles qui ont accompagné le déroulement des assises.

Les réponses aux questionnaires ont assigné à la politique d'environnement deux objectifs prioritaires : la prévention et la limitation de ce qui est dangereux ou nuisible à la santé ; la préservation de la biodiversité et de la qualité du patrimoine naturel. Elles ont privilégié nettement les modes d'action incitatifs.

Au-delà de l'expression individuelle des avis, il était important que la nouvelle étape du pacte social que constituera la Charte de l'environnement soit préparée par des débats sur les enjeux d'un tel texte et sur ce que les uns et les autres sont prêts à consentir pour participer à l'amélioration de la qualité de l'environnement. Tant au Conseil économique et social, dont l'avis a été sollicité par le Premier ministre et porté à la connaissance de la Commission Coppens, qu'au cours des quatorze assises territoriales, dont la première a été ouverte à Nantes le 29 janvier 2003 par le chef de l'Etat, dont la dernière de métropole a été clôturée par le Premier ministre le 25 février à Cergy-Pontoise, et auxquelles ont participé la ministre de l'écologie et du développement durable et d'autres ministres, la démarche de consultation a été très bien accueillie et les échanges ont été sereins et constructifs.

L'avis du Conseil économique et social du 12 mars 2003 salue la dimension politique et la portée juridique du projet et suggère de compléter les principes de prévention, participation, précaution et pollueur-payeur, après les avoir redéfinis, par les principes d'intégration, de responsabilité environnementale, d'évaluation pluraliste, de subsidiarité et de proportionnalité.

Précédées de débats thématiques dans les régions et de deux groupes de discussions de citoyens à Paris et de deux en province, les assises ont été un moment fort de démocratie participative, permettant à environ 8 000 de nos concitoyens de confronter les principes du droit de l'environnement aux problèmes locaux les plus sensibles, d'en mesurer la pertinence et les limites. Les membres de la Commission se sont rendus aux assises où ils ont recueilli des avis, propositions et évaluations qui ont ensuite alimenté leurs propres débats et nourri leurs réflexions.

Cette consultation nationale, qui a fait ressortir très clairement la demande de toute la société française pour une meilleure protection de l'environnement et son inscription dans la Constitution, ainsi que sa conscience du devoir de chacun d'y contribuer, a permis de débattre de questions fondamentales et non consensuelles comme l'action de l'homme sur la nature et le rôle de la science. Les notions de responsabilité et de solidarité ont été mises en avant, tout comme la nécessité que l'ensemble des actions publiques prennent en compte l'environnement. L'importance de la prévention, de l'éducation, de la recherche et de la participation en matière d'environnement a été soulignée.

Les discussions ont été particulièrement vives sur les principes de précaution et de pollueur-payeur tels qu'ils sont aujourd'hui définis par le code de l'environnement.

Ces attentes, exprimées par la consultation nationale, rejoignent une prise de conscience collective de nos sociétés et de leurs plus hauts responsables sur l'urgence de l'action. « *Notre maison brûle et nous regardons ailleurs. La nature, mutilée, surexploitée, ne parvient plus à se reconstituer et nous refusons de l'admettre. L'humanité souffre. Elle souffre de mal-développement, au Nord comme au Sud, et nous sommes indifférents. La terre et l'humanité sont en péril et nous en sommes tous responsables. Il est temps, je crois, d'ouvrir les yeux. Sur tous les continents, les signaux d'alerte s'allument.* » Ces mots forts, prononcés par le Président de la République Jacques Chirac à la tribune du Sommet de Johannesburg, le 2 septembre 2002, sont significatifs d'une nouvelle ère politique : celle où l'humanité prend conscience de sa responsabilité historique à l'égard de sa survie.

Notre génération a la responsabilité politique de maintenir les grands équilibres de la planète et un environnement à même d'assurer la dignité, le bien-être et la santé des générations présentes et futures.

Cette prise de conscience, combinée à ce triple constat - dépendance de l'homme, impact croissant de ses propres activités et large éventail de choix techniques, économiques et sociaux - conduit à faire de la gestion de l'environnement naturel un enjeu essentiel, méritant l'affirmation de droits et de devoirs dans la Constitution.

1.2. Une Charte de l'environnement adossée à la Constitution

Le Président de la République a exprimé sa volonté de doter la France d'une Charte de l'environnement « *adossée à la Constitution* ».

Il a paru à la Commission que cette Charte devait s'inscrire dans la lignée des grands textes fondateurs qui sont évoqués dans le préambule de la Constitution.

Dès le début de la Révolution, les représentants du peuple français ont proclamé les droits et libertés fondamentales qui figurent dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, pour poser les fondements de la démocratie et plus tard, de la République. En 1946, au sortir de la guerre, le peuple français a affirmé comme « particulièrement nécessaires à notre temps » certains principes politiques, économiques et sociaux, énoncés dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, afin de refonder le pacte social unissant les Français.

Dans le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, le peuple français a réaffirmé son attachement aux droits de l'homme et aux principes définis par la Déclaration de 1789 et complétés par le préambule de la Constitution de 1946. La Charte de l'environnement doit marquer, en 2003, une nouvelle étape du pacte de la Nation en complétant ces textes fondamentaux.

La Charte de l'environnement doit aussi être cohérente avec les engagements internationaux déjà souscrits par la France. La Commission les a examinés et a veillé à rédiger la Charte de manière à éviter des conflits de normes. Elle a tenu compte en particulier du Traité instituant la Communauté européenne, dont l'article 174 fonde la politique communautaire en matière d'environnement « sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de correction, par priorité à la source des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur payeur ».

Trois options de forme

A partir de ce préalable, la Commission a recherché quelle forme donner à la Charte pour l'adosser à la Constitution. Deux éléments sont apparus nécessaires : d'une part, une référence à l'environnement dans la Constitution, de façon nécessairement brève eu égard à la forme du texte constitutionnel ; d'autre part, un texte développant les droits et devoirs en matière d'environnement.

Aidé de son comité juridique, la Commission a identifié pour le texte de la Charte trois formes possibles :

- La première est de faire de la Charte l'exposé des motifs de la loi constitutionnelle nécessaire pour inscrire dans la Constitution le droit à un environnement sain et le devoir d'en assurer la protection. Ces nouveaux droits et devoirs de niveau constitutionnel sont explicités par la Charte, telle une proclamation exposant leur contenu ainsi que les principes d'action à la lumière desquels doivent être mis en œuvre les nouveaux éléments constitutionnels. L'ancrage constitutionnel bref et concis est susceptible de s'adapter aux évolutions de fait ou de droit, prévisibles ou non, en matière d'environnement.

Le texte de la Charte est alors dépourvu de caractère normatif mais il a une forte portée politique et peut inspirer les juges dans l'interprétation à donner aux nouveaux droits et devoirs constitutionnels. Adopté après un large débat public, il marque une étape importante et incite à développer le programme d'action destiné à renforcer l'effectivité du droit de l'environnement. Il peut servir d'orientation pour l'action du législateur et se voir reconnaître ultérieurement une portée normative, comme les textes de 1789 et de 1946 qui n'ont acquis une portée constitutionnelle que par la décision du Conseil constitutionnel de 1971.

Cette option n'a pas été privilégiée par la Commission, qui a estimé que la Charte ainsi conçue risquait d'avoir la portée d'une simple déclaration d'intention, en deçà de la volonté politique.

- La seconde option est de donner au texte de la Charte accompagnant la mention dans la Constitution des droits et devoirs en matière d'environnement la forme d'une loi organique, devant être prévue par la Constitution. L'article 34 de la Constitution pourrait être complété pour prévoir cette loi organique.

L'intérêt d'une telle loi organique paraît double. D'une part, la loi organique a pleine valeur normative et, dans la hiérarchie des normes, elle s'impose au législateur ordinaire, ce qui confère une prééminence aux principes régissant le droit de l'environnement. D'autre part, la loi organique permet, mieux qu'un texte constitutionnel nécessairement limité, de préciser certains de ces principes, actuellement reconnus par le droit international ou communautaire, mais dont la définition, l'interprétation ou la portée soulèvent de nombreux problèmes. Il en est ainsi notamment du principe de précaution. Une loi organique peut également organiser des procédures détaillées destinées à renforcer l'efficacité du droit de l'environnement : par des mesures du type étude d'impact qui assurent la prise en compte de la protection de l'environnement dans toutes les actions publiques ; par des instruments économiques et fiscaux incitatifs comme les permis négociables ou les taxes écologiques.

Mais la Commission n'a pas retenu cette option. Elle a considéré qu'une mention constitutionnelle réduite, complétée par une loi organique perdrait de sa lisibilité : la procédure d'adoption différente de la loi constitutionnelle et de la loi organique imposerait, en effet, un vote différé de la loi organique, selon un calendrier impossible à garantir, et sans même que les deux textes puissent être examinés simultanément dans leur phase préparatoire. En outre, cette option conférerait à la loi organique un rôle qui n'est pas traditionnellement le sien : la loi organique est généralement consacrée à l'organisation des pouvoirs publics et non pas à l'explicitation de principes substantiels du droit.

- La troisième option consiste à élaborer une Charte de l'environnement ayant pleine valeur constitutionnelle, sous la forme d'un texte suffisamment important pour accueillir les principaux fondements du droit de l'environnement. Ce texte substantiel peut être placé au même niveau que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ou le préambule de la Constitution de 1946, par une référence à la Charte dans le préambule de la Constitution de la V^e République, à la suite des deux textes historiques. Cette solution est la plus lisible. Elle est la plus ambitieuse. Elle a finalement recueilli la faveur de la Commission.

La Commission souligne toutefois que la difficulté d'inscrire dans un texte constitutionnel toutes les conditions et procédures qui sont requises pour définir la portée exacte des fondements reconnus par la Charte et en assurer l'application effective nécessite l'intervention complémentaire et ultérieure du législateur. Elle expose dans ce rapport un certain nombre d'orientations en ce sens.

1.3. Quels objectifs doit se donner la société française à travers cette Charte ?

En tant que nouvelle étape du pacte de la Nation, la Charte de l'environnement doit indiquer clairement les objectifs fondamentaux qui guideront l'action collective et individuelle.

Deux notions sont apparues à la Commission comme résumant ces objectifs et fondant tous les droits, devoirs et principes qui en découlent : la perspective d'un développement durable ; la reconnaissance du milieu naturel comme patrimoine commun des hommes.

1.3.1. Le développement durable

La démarche retenue par la Commission inscrit la Charte de l'environnement dans un objectif de développement durable, d'un double point de vue.

La Charte de l'environnement est tout d'abord un troisième temps dans l'affirmation des droits et libertés fondamentales, après la consécration des droits civiques et politiques en 1789, puis celle des droits économiques et sociaux en 1946. Elle complète ainsi le triptyque du développement durable, au sens de sa définition internationale proposée par le rapport Brundtland en 1987, en ajoutant le pilier environnemental. Ainsi, elle créera un nouvel équilibre entre développement économique, progrès social et protection de l'environnement.

La Charte consacre aussi des principes pour en assurer la transmission. Elle établit les fondements des approches de l'environnement que nous jugeons nécessaires pour préserver les intérêts des générations futures, dans la ligne de la définition que donne actuellement le code de l'environnement du développement durable : « *satisfaire les besoins de développement et de santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.* » La consultation nationale, comme l'avis du Conseil économique et social du 12 mars 2003, ont souligné l'importance de cette notion pour que les acteurs économiques et sociaux adhèrent au projet de Charte de l'environnement. Le développement durable suppose de modifier nos technologies et notre organisation sociale pour que l'environnement puisse répondre aux besoins actuels et à venir. La Charte permet à la fois d'affirmer ce constat et de créer les conditions politiques des évolutions nécessaires, sans imposer des charges trop lourdes au développement économique et social.

Le développement durable marque une double évolution des approches traditionnelles de l'environnement : l'élargissement de la perspective environnementale au niveau planétaire et la prise en compte du long terme.

Cette évolution, qui suppose d'intégrer l'objectif du développement durable dans l'ensemble des politiques économiques et sociales, et des comportements, ne peut être envisagée dans le seul cadre national. La France n'est en effet qu'un des acteurs de la préservation des biens publics mondiaux de l'environnement. C'est la raison pour laquelle la Commission propose que la Charte inspire l'action internationale de notre pays en faveur de l'environnement et du développement durable.

L'objectif de développement durable, par l'intégration d'une gestion raisonnée des équilibres écologiques dans les comportements de tous, acteurs publics et privés, appelle l'édiction de droits et de devoirs nouveaux en matière d'environnement.

1.3.2. Le milieu naturel reconnu comme patrimoine commun des hommes

La Charte doit franchir une étape supplémentaire, après la loi du 2 février 1995 dite « loi Barnier » et codifiée depuis, qui a déjà reconnu l'environnement comme patrimoine commun de la nation.

L'affirmation de l'environnement comme patrimoine commun des hommes est la reconnaissance du lien entre l'homme et son environnement. Ce lien est d'une nature différente des rapports habituellement reconnus par le droit : rapport de propriété entre le maître et la chose, telles une terre ou une forêt, rapports de consommation entre l'acheteur et les biens et produits qu'il consomme, rapport contractuel d'un fermier pour les champs qu'il exploite.

Les différentes composantes de l'environnement (eau, air, sol, faune sauvage et domestique, flore sauvage ou cultivée) ont des statuts juridiques divers et souvent complexes. La notion de patrimoine commun reconnaît que tous ces éléments ont des liens entre eux, qu'ils constituent ensemble des écosystèmes, indépendamment de leur statut juridique différencié.

Cette notion reconnaît également que, comme milieu conditionnant la vie de l'homme, cet environnement naturel ne peut être segmenté, individualisé, mais constitue un bien commun. Ce caractère commun ne peut être attribué de façon unique : selon ses composantes et les services écologiques rendus, ce patrimoine est commun à l'humanité (la couche d'ozone, le climat mondial, la biodiversité), à l'Europe, à la Nation ou à une communauté humaine plus restreinte, comme à l'échelle d'un bassin hydrographique ou d'une île. Dans tous les cas, ce patrimoine écologique s'affranchit des frontières nationales et administratives.

Ce lien entre les êtres humains et leur patrimoine commun n'abolit aucunement les liens juridiques traditionnels, mais il s'y superpose selon une autre perspective.

La notion de patrimoine signifie aussi que l'environnement est reconnu comme un ensemble de ressources naturelles qui peuvent s'épuiser s'il en est fait une utilisation inconsidérée. La gestion durable de cette richesse implique une responsabilité écologique partagée.

Ce caractère à la fois patrimonial et commun reconnu au milieu naturel doit se traduire par des mécanismes juridiques nouveaux, comme développer un droit pour les individus à un environnement sain ; une incitation pour les entreprises à contribuer à la préservation d'un environnement sain et à l'amélioration du bien-être ; un droit collectif mis en œuvre par des procédures, telles que l'accès à l'information, la participation aux décisions, et l'accès aux recours en justice, notamment par la reconnaissance du droit des associations de défendre en justice les intérêts du milieu naturel. Il fonde aussi les devoirs de chacun de contribuer à la protection de l'environnement et donne une base légale à la réparation des atteintes qui y sont portées. Il peut rendre nécessaire l'appropriation par la collectivité de biens environnementaux nécessaires à la communauté des hommes.

Enfin, la France a, compte tenu de ses départements et territoires d'outre-mer, une contribution essentielle à apporter à la biodiversité mondiale. La Guyane, la Réunion et la Nouvelle-Calédonie notamment, renferment des espaces naturels et des écosystèmes d'une importance de premier plan au niveau mondial. La France doit donc veiller à protéger et à transmettre aux générations futures ces espaces faiblement anthropisés et leur diversité biologique.

1.4. Les droits et devoirs

Les débats au sein de la Commission et de ses comités, les 8 000 participants aux assises comme les 12 000 personnes qui ont répondu au questionnaire ont insisté sur le fait que la reconnaissance d'un nouveau droit à l'environnement ne peut se concevoir sans l'affirmation de nouveaux devoirs à l'égard de cet environnement. La Charte met donc l'accent sur des devoirs impartissant à chacun l'obligation d'orienter et de modifier ses comportements individuels ou collectifs, ses modes de consommation et de production et sa façon d'habiter le territoire. Ces obligations s'imposent aux autorités publiques et aux personnes privées à tous les niveaux. En effet, si la prise de conscience est globale, les actions sont souvent locales, voire individuelles.

Même si cet équilibre entre droits et devoirs a été occulté au cours des décennies, il rejoint la tradition qui a inspiré les grandes déclarations de droits, au premier rang desquelles la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, que son préambule justifiait ainsi : « *afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs...* ».

1.4.1. Le droit à un environnement sain et équilibré

Reconnaître le droit de toute personne à vivre dans un environnement sain et équilibré répond à l'une des aspirations de l'homme, mais aussi à une exigence « particulièrement nécessaire à notre temps ». L'accélération du progrès scientifique, la croissance de la population mondiale, l'importance des menaces qui planent sur certains éléments de l'environnement naturel de l'homme conduisent à affirmer que la préservation, la gestion, et la remise en état de la qualité de l'air, de l'eau, du sol, des éléments naturels, des ressources de la planète conditionnent aujourd'hui le maintien et l'exercice de ces droits fondamentaux que sont le droit à la vie et à la santé.

Le bénéfice d'un environnement sain est aussi une condition du respect de la dignité humaine. Il rappelle la place de l'homme dans l'environnement, comme cela a été demandé au cours de la consultation nationale.

Pour la Commission, ce droit s'inscrit par ailleurs dans la lignée de droits plus spécifiques déjà reconnus par le législateur français, tels que le droit à respirer un air sain et le droit à l'information relative à l'environnement. Mais affirmer un droit à l'environnement sain et équilibré va au-delà, et revient à reconnaître un droit de créance plus global et à définir des objectifs qui en assurent la mise en œuvre.

L'environnement, objet de ce droit, doit être sain et équilibré. Ces deux qualités se caractérisent par un bon état des milieux de vie, à faible niveau de pollution ou de dégradation artificielle, ainsi que par le maintien tant de la biodiversité que de la diversité des espaces et paysages naturels. On peut discuter sur les critères qui permettent de mesurer ces systèmes qualitatifs, le bon état et l'équilibre de la biodiversité. Il appartiendra aux autorités compétentes de fixer des objectifs et des critères adéquats pour atteindre les résultats escomptés.

Mais il convient de souligner que la Commission a tenu à déterminer les attributs intrinsèques de l'environnement, estimant qu'il ne revenait pas à la Charte de l'environnement d'affirmer de façon absolue un droit à la santé, d'ailleurs déjà énoncé dans le préambule de la Constitution de 1946. La qualité de l'environnement est considérée comme un des éléments du bien-être.

Reconnaître un droit à l'environnement sain s'inscrit dans le courant dominant du droit européen et notamment de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui l'a déduit du droit au respect de la vie privée et familiale et plus récemment du droit à la vie.

Ce droit a deux dimensions, individuelle et collective. Dans sa composante individuelle, il signifie que personne n'a le droit, en principe, sous réserve des impératifs d'intérêt général, de détériorer de façon significative la qualité de l'environnement dans lequel nous vivons. Il implique, en cas d'atteinte, un droit de recours et d'indemnisation à l'encontre de l'auteur de l'atteinte. Dans sa dimension collective, il est mis en œuvre par les droits d'accès à l'information, de participation aux décisions et d'accès à la justice. La reconnaissance du droit à un environnement sain est ainsi un fondement essentiel, qui favorise l'exercice effectif des autres droits reconnus par la Charte.

1.4.2. Les devoirs

La qualité du patrimoine commun du milieu naturel et les atteintes que chacun y porte par ses modes de consommation, de production et par ses comportements, fondent les devoirs envers l'environnement.

Le premier devoir est la responsabilité, individuelle et collective, liée à la prise de conscience de l'impact des activités humaines sur l'environnement. Le fatalisme n'a plus place, pas plus que la résignation. L'humanité devient la gérante consciente de la nature. C'est sa responsabilité d'en assumer les conséquences.

Les droits et devoirs nécessitent une mise en œuvre par des dispositions à portée juridique et des procédures déclinées dans la dernière partie de la Charte.

1.5. Les dispositions de mise en œuvre

Au cours des travaux de la Commission et des différentes étapes de la consultation nationale, de nombreux principes, notions et problématiques ont été examinés. Les membres de la Commission ont de façon consensuelle retenu un certain nombre d'entre eux : les principes mentionnés à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, et des outils de mise en œuvre des droits et devoirs fondamentaux reconnus par la Charte. Les dispositions retenues sont les suivantes :

- l'éducation, la formation et l'information ;
- le rôle de la recherche et de l'innovation technologique ;
- l'intégration dans les politiques publiques de la protection de l'environnement, notamment par l'évaluation et des mesures d'incitation ;
- la démarche de précaution ;
- la démocratie participative et l'accès à l'information sur l'environnement ;
- l'action préventive, le financement de celle-ci ainsi que de la réparation des atteintes ;
- la dimension internationale des enjeux et de l'action.

1.5.1. L'éducation et la formation

L'exercice des droits et devoirs de chacun en matière d'environnement est indissociablement lié à son éducation et son information. Il a été souligné au cours de la consultation nationale que chacun a besoin, pour adopter un comportement qui ne porte pas atteinte à l'environnement, voire y soit favorable, de connaître les conséquences de ses gestes et choix. L'homme bien informé peut prendre des mesures pour modifier ses comportements, ses modes de consommation et de production de manière à assurer la sauvegarde et l'amélioration de la qualité de son cadre de vie et de celui des générations futures.

Chacun doit aussi prendre conscience de la fragilité des écosystèmes, du caractère irréversible de certains dommages, et des risques que peut comporter, pour lui-même ou ses proches en particulier, une dégradation de la qualité de l'environnement. Il doit aussi être conscient de l'importance de la qualité de l'environnement pour son propre bien-être et certaines activités économiques. Il doit enfin considérer la responsabilité singulière de l'humanité vis-à-vis des autres espèces vivantes et de la biosphère dans son ensemble, qui conduit à une éthique nouvelle, une éco-citoyenneté.

A terme, l'éducation à l'environnement participe ainsi à une meilleure prise de conscience de la valeur des milieux et des équilibres environnementaux, donc au renforcement des exigences de protection.

L'inscription d'un principe d'éducation à l'environnement dans la Charte devra inciter les autorités compétentes à intégrer dans les programmes scolaires et universitaires, dans la formation initiale et continue des enseignants, et dans les pratiques locales d'animation pédagogiques, y compris hors du temps scolaire, le développement des connaissances, la prise de conscience et les initiatives nécessaires à une meilleure gestion de l'environnement. Il est nécessaire à la fois de prévoir des enseignements spécifiques à l'environnement et d'intégrer dans tous les cursus l'apprentissage des connaissances nécessaires à la prise de conscience de notre relation à la nature et de notre responsabilité envers elle.

La formation à l'environnement nécessite un autre regard sur le temps, adapté à l'échelle des phénomènes écologiques, mais aussi sur l'espace et les autres, afin d'intégrer la nécessaire solidarité entre les peuples et les générations. Il faut envisager la création et le financement d'activités nouvelles et le développement de métiers nouveaux.

La Commission propose un certain nombre de pistes : l'enseignement de l'environnement, en particulier dans la formation des journalistes, magistrats, fonctionnaires ; le développement de matériaux pédagogiques pour les maîtres et les éducateurs ; l'information sur les instruments volontaires de la protection de l'environnement (éco-labels et éco-audits d'entreprises) ; l'inscription d'un temps pour la formation à l'environnement dans le cahier des charges des médias publics. Elle suggère aussi d'utiliser les occasions de sensibilisation qu'offrent certaines actions ou obligations particulières : par exemple, la directive cadre sur l'eau, qui prévoit que le public doit être associé à la mise en œuvre de la reconquête du bon état écologique de l'eau.

1.5.2. La recherche scientifique et l'innovation

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

La caractéristique de toute recherche sur les problèmes écologiques réside dans sa complexité qui exige une approche faisant appel à de nombreuses disciplines scientifiques, devant apprendre à dépasser leurs cloisonnements habituels pour produire collectivement des représentations au plus proche des phénomènes réels. Comprendre aujourd'hui l'évolution des équilibres fondamentaux de la planète nécessite de croiser les résultats des technologies d'analyse les plus sophistiquées (spectrométrie de masse, microscopie à balayage, surveillance par satellites, etc.) aux observations directes des interrelations entre les espèces, qu'elles soient biochimiques, physiques ou comportementales. De plus, certains phénomènes échappent complètement à la seule observation, et leur appréhension est inséparable d'une construction scientifique théorique reposant sur un vaste ensemble conceptuel.

Sans cette vision d'ensemble, nous n'aurions par exemple aucune idée du changement climatique qui s'annonce, les variations de température étant beaucoup trop lentes et insensibles pour déclencher à elles seules un signal d'alarme. L'approche scientifique doit donc faire appel à un large éventail de disciplines et de compétences, incluant, au même titre que les autres, les sciences humaines et sociales et toutes les autres sources de connaissances.

L'autre rôle de la science et de la technologie, c'est la recherche de solutions innovantes permettant de définir des modes de production et de consommation qui économisent les ressources, réduisent les atteintes à l'environnement et préservent la biodiversité. Ceci concerne notamment l'énergie, les transports, les industries de grande consommation et la santé. Elles permettent au développement économique de limiter ou réduire les atteintes à l'environnement, dans la recherche légitime du bien-être.

Mais la sagesse dans l'utilisation des possibilités scientifiques et techniques repose sur un diagnostic partagé entre scientifiques, au-delà de celui posé par les chercheurs du domaine considéré. Il appartient aux pouvoirs publics d'organiser l'équilibre entre la science éclairante et la science agissante tant dans les procédures de décision, que dans les moyens attribués à la recherche publique.

Il convient également de travailler à réduire les délais entre les résultats de la recherche et leur enseignement, pour mieux adapter le rythme de prise de conscience des citoyens à la réalité des nouveaux enjeux scientifiques.

1.5.3. L'intégration de l'environnement dans les politiques et décisions publiques

Le principe d'intégration est le 4^{ème} principe de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 : « *Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément* ». Au sein de l'Union européenne, le Traité d'Amsterdam prévoit en son article 6 l'intégration des exigences environnementales dans les politiques et actions communautaires, dans un objectif de développement durable. Plus récemment, la Charte des droits fondamentaux précise également que la protection de l'environnement doit être intégrée dans les politiques de l'Union européenne (article 37).

Le principe d'intégration de l'environnement dans les politiques économiques et sectorielles doit être un des principes essentiels de mise en œuvre des politiques de l'environnement. Il doit contribuer à modifier les comportements de production et de consommation dans tous les secteurs, à des fins de protection de l'environnement, et ce, à différents niveaux :

- Les politiques économiques et sectorielles doivent intégrer, dans les instruments de régulation des marchés concernés, des considérations environnementales. Il s'agit, par exemple, de l'intégration des coûts environnementaux dans la tarification des transports ;
- L'évaluation des impacts sur l'environnement, sur l'usage des milieux ou sur la santé des politiques et décisions publiques, pour améliorer l'efficacité et la transparence des choix publics ;
- L'analyse coûts-avantages, intégrant les impacts sur l'environnement, doit conduire à attribuer une valeur aux conséquences des politiques publiques sur l'environnement, en attribuant, par exemple, un coût à la vie humaine, une valeur aux ressources naturelles en accès libre ou une « valeur d'option » au maintien de choix possibles lorsqu'on est en présence d'irréversibilités. La comparaison des coûts et des avantages doit permettre de juger de l'efficacité de la politique en question et de mieux en apprécier les impacts sociaux, et notamment les effets redistributifs des politiques et des décisions publiques ;
- L'évaluation économique, outil utile à la prise de décision, doit toutefois laisser à la puissance publique la responsabilité de décider de façon ultime du niveau de qualité de l'environnement jugé acceptable par la société.

1.5.4. La possibilité de recours aux incitations

Les débats de la Commission, les réponses au questionnaire et l'audition d'économistes ont mis en avant la nécessité de combiner différents instruments pour servir efficacement l'objectif de protection et de mise en valeur de l'environnement, et d'avoir recours à des modes d'action incitatifs.

La réglementation est nécessaire pour encadrer les niveaux acceptables d'émission et d'utilisation de produits et le recours à certaines technologies ou processus de production. Elle est en particulier indispensable lorsque doivent être interdites certaines pratiques en raison de leurs effets inacceptables.

En complément, les incitations présentent plusieurs avantages : elles permettent d'intégrer les objectifs environnementaux dans d'autres politiques publiques ; elles invitent les acteurs économiques et les citoyens à modifier leur comportement, leur production et leur consommation pour qu'ils soient plus écologiques ; elles permettent aux mécanismes de marché et de prix d'améliorer l'efficacité des actions en faveur de l'environnement.

Plus précisément, plusieurs instruments peuvent être différenciés :

- La fiscalité environnementale, qui a principalement pour objet de modifier les prix des biens et services, et, par là, les comportements, dans un sens plus favorable à l'environnement ;
- Les aides, subventions ou exonérations fiscales, qui jouent positivement en favorisant l'achat de produits, services ou équipements favorables à l'environnement ;
- Les marchés de quotas ou d'obligations, qui consistent à permettre qu'une quantité limitée de pollution ou de consommation de ressources naturelles soit répartie entre agents par un marché où s'échangent ces droits librement négociables. Chaque agent doit émettre ou consommer un niveau égal à la quantité de droits qu'il a acquis, pour assurer l'intégrité environnementale du système ;
- Les instruments volontaires qui couvrent les accords volontaires, individuels ou collectifs et les démarches d'information : certification, labels, rapport des entreprises (l'information peut revêtir un caractère obligatoire).

Ces instruments, qui visent à responsabiliser les auteurs potentiels de dommages à l'environnement, répondent au principe d'intégration en ce qu'ils relèvent souvent de politiques sectorielles comme celles des transports, de l'agriculture ou de l'énergie. Ils doivent permettre d'appliquer, au cas par cas, les principes d'action préventive. Le choix, la combinaison ou la mise en œuvre de ces instruments nécessitent, par ailleurs, d'appliquer le principe d'évaluation de leurs coûts mais aussi de leurs avantages en termes de réduction des dommages à l'environnement.

Mais l'usage de ces instruments incitatifs peut se heurter à des principes à valeur constitutionnelle, en particulier celui d'égalité, notamment devant les charges publiques. La fiscalité écologique n'est pas assise sur la capacité contributive mais sur les atteintes à l'environnement, et elle doit au surplus être accompagnée de mesures compensatoires qui vont elles aussi contre l'application de règles identiques aux agents relevant d'une même catégorie. La décision du Conseil constitutionnel sur la TGAP illustre ces difficultés.

Il est donc apparu nécessaire à la Commission que la Charte reconnaisse explicitement l'utilité de mesures d'incitation, afin que le juge constitutionnel puisse mettre en balance de principes déjà consacrés de nouveaux objectifs.

1.5.5. La démocratie participative et l'information

L'information, la consultation et la participation du public en matière environnementale doivent constituer des éléments essentiels tant du point de vue de la prise de décision publique, de la responsabilisation des habitants face aux impacts de leurs comportements, que de la connaissance des risques ou nuisances auxquels ils peuvent potentiellement être exposés.

La Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 et le droit communautaire indiquent notamment les règles de participation du public aux décisions relatives à certaines activités, aux plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement et à l'élaboration de normes. C'est dans cet esprit d'ailleurs qu'a été élaborée la Charte de l'environnement par la Commission, qui s'est appuyée à la fois sur la diversité des expériences et des opinions de ses membres, sur la richesse des assises régionales et sur une large consultation nationale d'experts.

Il convient de distinguer mais aussi d'articuler l'information, qui consiste à fournir des données au public sur les objectifs, les mesures et les impacts attendus de l'intervention publique et la participation. Celle-ci peut englober la consultation permettant de recueillir des avis ou des données nécessaires à l'évaluation de cette intervention mais aussi et de plus en plus, des formes d'association plus directe du public pouvant s'inscrire dans le cadre de procédures dans lesquelles des mesures alternatives ou de compensation sont proposées et étudiées conjointement.

La participation en amont des différents acteurs doit permettre non seulement de réduire les risques d'erreurs au niveau de la conception des politiques publiques, mais également d'améliorer considérablement leur mise en œuvre.

Plus précisément, en termes de décision publique, l'information et la participation du public doivent permettre d'éclairer les choix en associant les parties prenantes et le grand public à quatre étapes clés de la décision :

- L'identification, le diagnostic ou l'alerte sur le problème environnemental ;
- L'élaboration de différentes politiques ou projets alternatifs permettant de résoudre le problème identifié ;
- La collecte d'informations sur les impacts des politiques ou projets, sur les comportements et sur les usages des biens environnementaux ;
- L'identification des effets redistributifs et, ce qui est souvent lié, des problèmes d'acceptabilité des politiques ou des projets.

A ce titre, l'information sur l'environnement doit constituer un élément clé de l'action publique, du débat public et de la responsabilisation des acteurs. La consultation nationale a fortement mis en avant le souhait des Français d'être informés sur les conséquences de leurs comportements et sur les effets des politiques publiques sur l'environnement.

Elle suppose de connaître aussi précisément que possible l'état de l'environnement et son évolution, la nature des risques et les moyens spécifiques utilisés pour y répondre. Elle doit être claire, pédagogique et facile d'accès pour les citoyens. Les besoins portent à la fois sur la connaissance de l'état des milieux, les effets de la modification des milieux sur les usages, l'impact des comportements individuels sur l'environnement et enfin, les effets des politiques publiques sur les comportements et les atteintes à l'environnement.

1.5.6. La précaution

L'inscription dans la Charte de droits et devoirs relatifs à l'action publique en matière de précaution a donné lieu à de nombreux débats, très riches, tant au sein des comités scientifiques et juridiques que de la Commission elle-même. Ce sujet a par ailleurs été très discuté au cours des assises et du colloque du 13 mars 2003 sur les enjeux juridiques et scientifiques de la Charte. Il a également donné lieu à des positions contrastées dans les réponses aux questionnaires.

De façon générale, le souci a été partagé par tous de bien séparer la démarche de précaution de l'action préventive. L'obligation de précaution s'applique quand deux conditions cumulatives sont réunies : un risque de dommage grave et difficilement réversible à l'environnement ; l'absence de certitude en l'état des connaissances scientifiques. L'incertitude est liée à l'insuffisance des connaissances elles-mêmes, et non au caractère éventuellement aléatoire du phénomène considéré (par exemple un risque d'inondation, par nature récurrent mais selon une périodicité aléatoire, n'est pas constitutif d'une situation où doit jouer l'approche de précaution).

Un autre souci a été d'éviter que l'inscription au niveau constitutionnel des exigences de la précaution entraîne des blocages et institue un frein pour la recherche scientifique. Il a été souligné la nécessité d'inscrire la précaution dans une logique d'action. En présence d'un risque identifié de dommage grave et irréversible, mais que l'état des connaissances ne permet pas d'évaluer avec certitude, la première mesure à prendre est de développer l'évaluation et les recherches pour lever l'incertitude.

Dans l'attente des résultats de ces recherches, des mesures adaptées doivent pouvoir être mises en œuvre pour éviter la réalisation du risque, comme un moratoire. L'essentiel, dans ce cadre, est le souci permanent d'anticipation qui, par la mise en place d'outils de veille, doit permettre d'identifier de façon précoce certains risques. Cette identification doit pouvoir servir de base à l'adoption de mesures de précaution, d'adapter ces mesures à l'amélioration de la connaissance scientifique et, si le risque est avéré, d'entrer dans le champ de la prévention.

Mais il faut aussi s'interroger sur le point de savoir comment identifier qu'un risque est grave et de nature irréversible, comment déterminer l'état des connaissances scientifiques du moment et sa capacité à lever les incertitudes. Il est apparu que l'expertise et les travaux de recherche doivent pour cela relever de processus transparents, pluralistes, contradictoires. Il est également souhaitable, pour que l'état d'incertitude ne soit pas entretenu par des pressions en faveur de l'adoption de tel ou tel type d'actions (maintien ou levée des mesures de précaution notamment), que les intérêts des experts scientifiques qui participent à la décision soient connus de façon transparente, notamment leurs liens avec les promoteurs de la technologie évaluée, comme c'est le cas dans la Commission du médicament.

Les obligations de précaution s'imposent en premier lieu aux pouvoirs publics, ce qui n'exclut naturellement pas que ceux-ci appliquent les procédures à des initiatives ou des comportements privés. Les risques de dommages graves et de nature irréversible qui émanent de l'initiative privée doivent pouvoir être identifiés, ce qui suppose également la mise en place d'un dispositif de veille.

La question a été débattue au sein de la Commission de savoir si les obligations de précaution s'imposaient aux seuls pouvoirs publics ou pouvaient concerner plus largement les autorités publiques et notamment les collectivités territoriales. Les élus locaux sont-ils compétents pour mettre en œuvre une démarche de précaution et leur responsabilité peut-elle être engagée ? Si la répartition actuelle des compétences en matière d'environnement conduit de fait à la mise en œuvre de la démarche de précaution par l'Etat, il convient toutefois de ne pas figer la situation au niveau constitutionnel et de laisser à la loi la possibilité d'évolutions ultérieures. Il a été observé également que, s'agissant d'incertitudes scientifiques, les autorités locales ne disposaient généralement pas des moyens de surveillance et d'évaluation nécessaires. Mais, dès lors que serait décentralisée la compétence de mener des politiques dans des secteurs où existent ces incertitudes (cas des déchets spéciaux, par exemple), les obligations de précaution devront s'imposer aux collectivités territoriales comme à l'Etat.

La Commission propose donc que la disposition relative à la précaution soit applicable à l'ensemble des autorités publiques (Etat et collectivités territoriales), à raison et dans les limites des compétences propres qui leur sont conférées par la loi. La mise en application de la réforme constitutionnelle relative à la décentralisation peut, le cas échéant, modifier les frontières actuelles de ces compétences.

1.5.7. L'action préventive, le financement et la réparation des atteintes à l'environnement

L'action préventive

Il a été rappelé au cours des débats pour la préparation de la Charte que la prévention doit constituer le fondement et l'essentiel de l'action en faveur de l'environnement, afin d'éviter la survenance de dommages ou la réalisation de risques connus. Autant la précaution ne trouve à s'appliquer que dans des circonstances rares et face à des risques d'importance, autant la prévention est le quotidien d'une action qui doit chercher à minimiser toute atteinte à l'environnement. L'action face à un risque avéré ou à une dégradation de la qualité de l'environnement et de ses usages doit pouvoir se situer à différents niveaux :

- Elle doit pouvoir porter sur la source de la nuisance : réduction ou transformation de l'activité, modifications des comportements, substitutions de facteurs de production ;
- Elle doit privilégier l'action de correction, lors de l'émission de pollution dans les milieux, par des technologies de dépollution ; la restauration des milieux doit, lorsqu'elle est possible, constituer une priorité ;

- La compensation doit intervenir lorsque la prévention à la source ou la restauration sont impossibles, ou n'ont pas permis une protection et une gestion efficace de l'environnement. Elle peut être réalisée par le déplacement des usages, le renforcement des traitements des ressources en eau potable, la substitution des ressources, le changement des composants d'un produit.

La minimisation des risques suppose que l'action préventive et de correction à la source soit privilégiée, afin d'éviter des dommages sur les milieux ou les usages, dont les impacts comme les coûts de réparation sont potentiellement supérieurs. L'expérience de ces dernières années montre que l'action préventive doit être renforcée de façon significative.

La participation à la réparation

Le coût des dommages à l'environnement doit être pris en compte dans les décisions de chacun, dans ses comportements de production, de consommation, de loisirs ou sociaux. Cette démarche doit permettre de responsabiliser chacun sur les conséquences de ses actes à l'égard de l'environnement. Cette nécessité a été mise en avant lors de la consultation nationale, où il a été fait remarqué que chacun, à sa mesure, est un pollueur.

La participation à la réparation des atteintes à l'environnement doit pouvoir prendre plusieurs formes : une contribution financière, qui est une sorte d'indemnisation ; une remise en état pour réparer le dommage ; une compensation.

Cette participation peut être modulée en fonction de différents critères, et notamment prendre en compte l'intensité et le degré d'irréversibilité des atteintes à l'environnement au niveau local et l'urgence à les réduire. Elle doit aussi tenir compte de l'exigence de solidarité entre les territoires et entre les acteurs économiques, qui a été mise en avant au cours des assises territoriales. Mais le but premier de cette contribution doit demeurer la plus grande responsabilisation possible des acteurs aux coûts des atteintes à l'environnement qui résultent de leur comportement, même si d'autres dispositifs ou politiques publiques peuvent être utilisés pour limiter les effets de cette contribution, en termes de revenu et d'équité entre catégories sociales ou entre secteurs.

2. PROPOSITION DE CHARTE

2.1. Proposition de loi constitutionnelle

L'objectif des travaux de la Commission Coppens n'est pas de livrer le texte définitif de la Charte de l'environnement. La mission assignée par Madame Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, dans sa lettre au Président Coppens du 8 juillet 2002, est d'éclairer les pouvoirs publics sur les enjeux d'une charte de l'environnement adossée à la Constitution et de proposer, à partir de la diversité des approches de ses membres et de nombreuses consultations, un texte qui puisse servir de base au travail gouvernemental puis parlementaire.

Dans le processus de rédaction de la Charte, la Commission n'a jamais procédé à des votes. Il ne s'agissait pas de faire trancher les débats à la majorité mais de tenir compte de tous les points de vue. Au cours des douze séances plénières de la Commission et des nombreuses réunions du comité de rédaction, il s'est progressivement élaboré un consensus sur le contenu de la Charte. A l'issue de la réunion de la Commission du 20 mars 2003, terme théorique de ses travaux, un texte a été adopté à l'unanimité des membres de la Commission présents en fin de réunion : c'est la variante 1, pour les paragraphes 12 et 13 faisant l'objet de deux propositions. Quelques membres de la Commission, absents en fin de séance, ont estimé qu'ils ne pouvaient accepter les termes du consensus. Conformément à la philosophie de la Commission, leur opinion est aussi proposée : c'est la variante 2, présentée avec l'accord de tous les membres de la Commission à l'issue de sa réunion du 8 avril 2003.

Proposition de loi constitutionnelle

Art. 1.

Le premier alinéa du préambule de la Constitution est ainsi rédigé :

« 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, et aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2003. »

Art. 2.

La Charte de l'environnement de 2003 est ainsi rédigée :

« **1** Constatant que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité et en conditionnent toujours l'existence ;

2 Constatant l'impact grandissant des activités humaines sur la Terre ;

3 Conscient que certains comportements et modes d'utilisation des ressources naturelles, de production et de consommation, incompatibles avec un développement durable, mettent en péril l'épanouissement de l'individu et le progrès des sociétés humaines ;

4 Conscient que les êtres humains, par leurs capacités créatives, par leurs choix et les moyens dont ils disposent, peuvent exercer une influence croissante sur les conditions de la vie sur Terre ;

Le peuple français proclame :

5 Toute personne a le droit de vivre et de se développer dans un environnement sain et équilibré qui respecte sa dignité et favorise son bien-être ;

6 Chacun a le devoir de contribuer, dans l'intérêt des générations présentes et futures, à la protection et à l'amélioration de cet environnement, patrimoine naturel et culturel commun et à la préservation de la biodiversité ;

7 L'éducation, la formation et l'information en matière d'environnement sont nécessaires au libre exercice de ce droit et au plein accomplissement de ce devoir ;

8 Le peuple français reconnaît sa responsabilité envers les générations futures et affirme sa volonté de promouvoir un développement durable fondé sur la solidarité entre les hommes et entre les territoires, qui concilie le développement économique et social avec la préservation des ressources naturelles et la mise en valeur de l'environnement ;

9 La recherche scientifique et l'innovation technologique concourent à la réalisation de ces objectifs ;

10 Les autorités publiques intègrent dans leurs politiques et leurs décisions les exigences de la protection et de la mise en valeur de l'environnement et peuvent mettre en œuvre des dispositions d'incitation adaptées. Dans les conditions définies par la loi, elles évaluent l'efficacité économique et l'impact social des mesures prises à cet effet et comparent leurs coûts et avantages ;

11 La loi détermine les formes de démocratie participative qui permettent au public d'être associé à l'élaboration des politiques et décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Elle organise les conditions d'exercice du droit de chacun à disposer des informations relatives à l'environnement ;

Variante 1

[**12** 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 ;

13 La préservation et la mise en valeur de l'environnement requièrent, dans les conditions définies par la loi :

- de privilégier l'action préventive et la correction à la source des atteintes à l'environnement ;

- de faire contribuer chacun aux coûts de la prévention et de la réparation des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité ou de son comportement.]

Variante 2

[**12** La préservation et la mise en valeur de l'environnement reposent sur les principes suivants :

- Le principe de prévention selon lequel les atteintes à l'environnement et à la santé doivent être corrigées par priorité à la source ;
- 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 publique met en œuvre un programme de recherches et prend les mesures provisoires et proportionnées propres à y parer ;
- le principe pollueur-payeur, selon lequel il appartient à chacun de contribuer aux coûts de la prévention et de la réparation des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité ou de son comportement.]

14 La présente Charte de l'environnement inspire les engagements internationaux de la France. »

Art. 3 (la Commission dans son ensemble propose deux variantes)

L'article 34 de la Constitution est complété par les dispositions suivantes :

« Une loi organique précise les règles et principes énoncés dans la Charte de l'environnement de 2003 et en fixe les conditions essentielles d'application. »

ou

Après le dix-septième alinéa de l'article 34 de la Constitution, ajouter un alinéa ainsi rédigé :

« - de la préservation et de la mise en valeur de l'environnement et des ressources naturelles. »

2.2 Texte commenté

Au-delà des orientations générales précédemment exposées, qui donnent les motifs du projet, la présente section éclaire plus particulièrement sur le choix des mots retenus et expose les motivations des variantes proposées soit par certains membres de la Commission (points 12 et 13 de l'article 2), soit par la Commission dans son ensemble pour l'article 3 du projet.

Art. 1.

Le premier alinéa du préambule de la Constitution est ainsi rédigé :

« 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, **et aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2003.** »

L'inscription dans la Constitution elle-même exige une très grande concision, comme l'ensemble du texte constitutionnel. Cela est d'autant plus vrai en matière de droits fondamentaux que le texte de la Constitution n'en traite directement que très peu, renvoyant pour l'essentiel par son préambule aux deux textes fondamentaux de 1789 et 1946 déjà cités.

Pour cette raison, la structure retenue est celle d'une accroche concise renvoyant à la Charte proprement dite, qui constitue un texte séparé placé à l'article 2 de la loi constitutionnelle. Cette accroche a été située au préambule de la Constitution pour marquer l'égalité de dignité et de statut avec les deux autres Déclarations de droits qui y figurent, celle de 1789 et celle de 1946.

La notion de « droits et devoirs » résume l'équilibre essentiel que la commission a voulu lui donner. Enfin, la date de « 2003 » assure la continuité avec la désignation des deux autres textes, en inscrivant une troisième date historique, au début de ce XXI^{ème} siècle, dans l'évolution de nos droits fondamentaux.

Art. 2.

La Charte de l'environnement de 2003 est ainsi rédigée :

Introduite par l'article 2, la Charte est distincte des autres articles de la Constitution, mais elle a la même valeur constitutionnelle.

Les auteurs se sont efforcés de lui donner la même concision que les deux autres textes auxquels elle succède.

Elle comporte des considérants qui énoncent les motifs ayant inspiré la Commission, et un dispositif.

1. « Constatant que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité et en conditionnent toujours l'existence ;

Les deux premiers considérants sont des constats résultant de l'observation scientifique, à la différence des deux suivants, introduits par le mot « conscients », qui expriment les choix et responsabilités pesant sur l'humanité.

Les termes « les ressources et les équilibres naturels » ont été retenus comme une expression plus précise qu'environnement. Ce qui importe, ce n'est pas une nature primitive non modifiée par l'homme. Cette dernière est largement une illusion, surtout dans notre pays où une très ancienne et dense occupation humaine a façonné presque tous les milieux.

Cette expression désigne la nature en tant qu'elle fournit des services, donc des ressources, exploitées ou non économiquement, et en tant qu'elle est organisée comme biosphère où les composantes vivantes de la nature, faune et flore, composent des systèmes aux interrelations complexes avec le milieu abiotique : les écosystèmes. Ces équilibres, en perpétuelles évolutions, conditionnent les services rendus. Par souci de lisibilité, les termes scientifiques de biosphère ou d'écosystèmes n'ont pas été repris dans le texte juridique.

2. Constatant l'impact grandissant des activités humaines sur la Terre ;

L'adoption d'une Charte constitutionnelle de l'environnement est motivée par le diagnostic environnemental : « la maison brûle », qui donne à l'action une nouvelle responsabilité. Un des éléments clés des dernières décennies est l'apparition de risques nouveaux de grande ampleur, caractérisés par une grande inertie qui rend difficile toute réaction après coup.

Le mot « impact » a été retenu comme un terme neutre, qui n'a pas nécessairement une connotation négative. Cet impact se décline en chances nouvelles pour l'homme, liées au développement, mais aussi en risques pour l'environnement radicalement nouveaux par leur nature et leur échelle. Le mot « Terre » désigne dans ce contexte la planète Terre et non le sol.

3. Conscient que certains comportements et modes d'utilisation des ressources naturelles, de production et de consommation, incompatibles avec un développement durable, mettent en péril l'épanouissement de l'individu et le progrès des sociétés humaines ;

La perspective de la Charte est celle du progrès, qu'elle n'entend pas remettre en cause. Mais ce progrès est pris dans un sens plus large que le progrès économique, et surtout plus qualitatif que quantitatif. D'où le terme « d'épanouissement » pour l'individu, et celui de « progrès des sociétés » pour la dimension collective et sociale. Le développement durable est défini au quatrième alinéa du dispositif.

4. Conscient que les êtres humains, par leurs capacités créatives, par leurs choix et les moyens dont ils disposent, peuvent exercer une influence croissante sur les conditions de la vie sur Terre ;

L'accent de ce considérant, en complément du point 2 plus factuel, est placé sur les choix offerts à l'humanité pour orienter ce progrès, écartant tout sentiment d'évolutions négatives inéluctables. C'est la conscience de la portée de nos choix qui est la source de la responsabilité nouvelle de l'humanité à l'égard de son environnement.

« Le peuple français proclame : »

Cette phrase introduit le dispositif proprement dit. En retenant l'expression « peuple français », la Commission n'entend pas rendre nécessaire la procédure du référendum, même si nombre de ses membres y sont favorables.

5. Toute personne a le droit de vivre et de se développer dans un environnement sain et équilibré qui respecte sa dignité et favorise son bien-être ;

Le terme « sain et équilibré » va au-delà de la seule conservation de la santé humaine. « sain » fait référence à la notion d'environnement non pollué ni dégradé. L'équilibre fait référence aux équilibres des écosystèmes déjà analysés au premier considérant.

La « dignité et le bien-être » traduisent l'idée que le lien entre l'homme et son environnement n'est pas seulement physiologique, mais aussi psychologique, contribuant à son équilibre et son bonheur. Les éléments qualitatifs comme le silence et le bruit, les parfums, les odeurs, la beauté ou la laideur, font partie de cet environnement. Mais ici le respect de la dignité est aussi entendu au sens moral comme condition d'exercice par l'homme de ses différentes libertés, et notamment celles fondamentales reconnues en 1789.

Certains membres de la commission considèrent que l'expression « qui respecte sa dignité et son bien-être » de cet alinéa dépasse le cadre d'une charte de l'environnement et pourrait donner lieu à des contentieux allant bien au-delà de ce domaine.

6. Chacun a le devoir de contribuer, dans l'intérêt des générations présentes et futures, à la protection et à l'amélioration de cet environnement, patrimoine naturel et culturel commun et à la préservation de la biodiversité ;

Les devoirs viennent immédiatement après les droits, dans une symétrie aussi forte que possible, car ils ne se conçoivent pas les uns sans les autres.

C'est l'homme lui-même qui doit agir pour une gestion raisonnée des ressources naturelles, chacun selon les responsabilités qui lui sont propres. « Chacun » désigne le plus largement possible les personnes privées et publiques, les individus et les entreprises.

Les termes « patrimoine naturel et culturel » signifient que le patrimoine naturel est plus ou moins largement façonné par l'homme, ses activités et ses traditions, et qu'il a en ce sens une composante culturelle.

La Commission a souhaité par ailleurs que la rédaction fasse explicitement mention de la préservation de la biodiversité.

7. L'éducation, la formation et l'information en matière d'environnement sont nécessaires au libre exercice de ce droit et au plein accomplissement de ce devoir ;

L'importance de l'éducation et de la formation en matière d'environnement, mises en valeur par les débats de la Commission et la consultation nationale, justifie qu'un alinéa leur soit consacré dans la Charte de l'environnement.

L'information est traitée délibérément dans deux alinéas, celui-ci et celui relatif à la démocratie participative. Ici, elle est un complément à l'éducation. Dans l'autre, elle est abordée sous l'angle du droit d'accès.

8. Le peuple français reconnaît sa responsabilité envers les générations futures et affirme sa volonté de promouvoir un développement durable fondé sur la solidarité entre les hommes et entre les territoires, qui concilie le développement économique et social avec la préservation des ressources naturelles et la mise en valeur de l'environnement ;

La responsabilité est ici morale et politique. Elle conduit au choix affirmé du développement durable. Les mots « générations futures » ont un sens plus large que les descendants au sens héréditaire. Ils s'étendent aux générations à venir sur un territoire donné, et aux peuples qui partagent les mêmes ressources. La solidarité entre les hommes et entre les territoires est inscrite de façon spécifique ; elle a été très largement mise en avant pendant la consultation, surtout au cours des assises métropolitaines et d'outre-mer.

La Commission considère que la mise en valeur de l'environnement, mentionnée dans cet alinéa, doit être elle-même comprise comme une mise en valeur durable, « soutenable », raisonnée, et que la préservation des ressources naturelles ici évoquée doit elle-même être respectueuse de l'environnement.

9. La recherche scientifique et l'innovation technologique concourent à la réalisation de ces objectifs ;

Le rôle de la recherche scientifique et de l'innovation technologique est ici replacé dans le cadre de la promotion du développement durable. La recherche dont on parle ici concerne d'une part la science éclairante, qui permet les diagnostics et leur évaluation, d'autre part la science agissante qui participe au développement économique et social.

10. Les autorités publiques intègrent dans leurs politiques et leurs décisions les exigences de la protection et de la mise en valeur de l'environnement et peuvent mettre en œuvre des dispositions d'incitation adaptées. Dans les conditions définies par la loi, elles évaluent l'efficacité économique et l'impact social des mesures prises à cet effet et comparent leurs coûts et avantages;

Le projet de Charte met en évidence l'importance de l'intégration de l'environnement dans toutes les politiques et décisions publiques, au niveau national et local. Cette intégration implique tout d'abord que les décisions et politiques publiques soient précédées d'une évaluation de leurs effets sur l'environnement et prennent en compte les exigences de sa préservation par des mesures préventives ou de compensation. Une telle obligation existe d'ailleurs dans le droit communautaire.

La Commission a également considéré, après débat, qu'il était important de développer une évaluation économique, avec la comparaison des coûts et avantages des mesures, et de prendre en compte leur impact et leur acceptabilité sociale. Il appartiendra à la loi de préciser les obligations juridiques qui assurent la mise en œuvre de ces objectifs.

En mentionnant explicitement les mesures d'incitation, la Commission a souhaité que la Constitution ouvre la possibilité d'adoption d'instruments efficaces pour la protection de l'environnement, telle l'écofiscalité, qui en raison de leurs effets discriminants se heurtent aujourd'hui à des principes constitutionnels comme celui d'égalité devant les charges publiques.

11. La loi détermine les formes de démocratie participative qui permettent au public d'être associé à l'élaboration des politiques et décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Elle organise les conditions d'exercice du droit de chacun à disposer des informations relatives à l'environnement ;

Le terme « démocratie participative » vise à marquer une étape qualitativement nouvelle, en matière d'information et de participation à la politique de l'environnement. Pour autant, elle n'entend pas remettre en cause les principes de la démocratie représentative, selon laquelle seules les assemblées élues à tous les niveaux de l'Etat, et leurs exécutifs, sont investis du pouvoir de décision (article 3 de la Constitution).

Le droit à l'information implique l'accès de chacun aux informations relatives à l'environnement pour lui permettre d'exercer son droit à bénéficier d'un environnement sain (informations sur la qualité de l'air, de l'eau, etc.) et pour assurer sa protection contre les risques. Il constitutionnalise des droits déjà reconnus dans les textes internationaux, comme la Convention d'Aarhus, communautaires et nationaux. Il doit toutefois être encadré par la loi afin d'assurer sa conciliation avec d'autres droits protégés, comme le secret de la vie privée, le droit de propriété, ou avec les intérêts de l'Etat relatifs à la sécurité publique et à la défense nationale.

La participation du public aux décisions pouvant affecter l'environnement, qui doit elle aussi être conciliée avec d'autres droits fondamentaux, est une garantie du droit à un environnement sain et équilibré dans la mesure où elle assure un contrôle collectif des décisions. Il a en outre été souligné au cours des assises que la participation est la meilleure façon d'assurer la conciliation d'intérêts contradictoires qui peuvent s'opposer notamment dans les choix de grandes infrastructures publiques. Le droit à la participation s'applique en principe à toute personne qui s'estime concernée par la protection de l'environnement. Toutefois, lorsque ce droit est mis en œuvre par des procédures ayant un caractère décisionnel, comme le référendum, il est réservé aux « électeurs », en application du nouvel article 72-1 de la Constitution. Il est donc nécessaire que le champ, les modalités et la nature de ce droit soient précisés par la loi.

L'information et la participation du public ont trouvé une illustration appréciée dans la démarche de consultation nationale qui a été suivie pour l'élaboration même de la Charte.

Variante 1

[12 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 ;

13 La préservation et la mise en valeur de l'environnement requièrent, dans les conditions définies par la loi :

- de privilégier l'action préventive et la correction à la source des atteintes à l'environnement ;**
- de faire contribuer chacun aux coûts de la prévention et de la réparation des atteintes à l'environnement, qui pourraient résulter de son activité ou de son comportement.]**

La précaution est délibérément placée, pour cette variante, dans un alinéa séparé des autres concepts, car celui-ci a soulevé des problèmes très spécifiques. L'expression courante « principe de précaution » n'est pas retenue, pour ne pas donner à cette disposition la portée d'un principe matériel, alors que l'exigence d'une démarche de précaution implique en premier lieu la mise en œuvre de procédures de recherche et d'évaluation et, s'il y a lieu, dans l'attente de leurs résultats, des mesures adaptées. Il s'agit surtout d'une approche de l'action en situation d'incertitude, dont les conditions doivent être définies et précisées par la loi.

Les mesures éventuellement à prendre doivent être appropriées mais ne sont pas qualifiées : il s'agit autant de mesures positives (développement de la recherche pour améliorer la connaissance du risque) que d'interdictions. Il ne s'agit pas nécessairement, au contraire de la définition actuelle du code de l'environnement, de mesures pour « prévenir le risque », ce qui constitue une obligation de résultat beaucoup trop lourde. Les mesures dépendent de l'évaluation menée, du bilan coût/avantage qui en est tiré, et donc de choix en opportunité à faire par les autorités compétentes.

Certains des membres de la Commission favorables à cette variante 1 font valoir l'argumentaire suivant :

L'expression « principe de précaution » n'est pas souhaitable parce qu'elle est particulièrement ambiguë. Dans sa dimension substantive, le principe de précaution est un principe de décision. Plus exactement, il invite en situation d'incertitude, où des arguments en conflit ne peuvent pas être tranchés objectivement, à privilégier certains arguments contre d'autres alors même qu'il n'est pas possible de les départager au niveau scientifique. Cela va toujours dans le sens d'une interdiction, d'une restriction, d'une prudence, jamais dans celui de la prise d'un risque.

Dans sa dimension procédurale, le principe indique une conduite à tenir, une procédure, une série de pratiques à observer dans certaines situations d'incertitude, sans préjuger de la solution qui sera adoptée. Il convient seulement qu'elle soit « juste », c'est-à-dire adaptée, mesurée, proportionnée, convenable. Cette dimension procédurale se trouve particulièrement affirmée dans la description du principe adoptée par le Conseil européen de Nice, en décembre 2000. Le principe se décrit alors par un ensemble de procédures de recherche, d'évaluation, de décision et de communication.

Mais dès lors que l'on parle de « principe de précaution », la confusion entre les deux dimensions est inévitable.

Aux termes des textes qui le définissent, le principe de précaution donne compétence aux autorités publiques pour prendre un certain nombre de mesures, en particulier de protection, dans des hypothèses d'incertitudes scientifiques. Mieux, dans ces mêmes hypothèses, le principe de précaution crée des obligations d'action aux mêmes autorités publiques. En résumé, le principe de précaution renforce et étend les pouvoirs de police de l'administration, dès lors qu'il est question de la protection de la santé et de l'environnement.

Certains considèrent que l'application du principe de précaution aux seules autorités publiques n'est pas suffisant. Pourtant, les pouvoirs de l'administration, en particulier les obligations qui résultent du principe de précaution, peuvent aller à l'encontre de certaines libertés fondamentales comme celle du commerce et de l'industrie. Les autorités publiques peuvent l'exercer sans même apporter de preuve décisive à l'appui de leur décision, qui peut se révéler, plus ou moins rapidement, infondée. Ce pouvoir est d'autant plus considérable que le contrôle du juge sur l'appréciation des mesures provisoires reste restreint.

Au regard de ce qui vient d'être dit, on comprend que l'élévation du principe de précaution à un niveau constitutionnel en change la nature. En l'introduisant dans la Constitution, ce ne serait pas le principe de précaution, tel que précédemment défini, que l'on consacrerait ; on reconnaîtrait de fait sous le même nom un autre « principe de précaution » qui n'aurait plus du tout le même régime juridique ni les mêmes conséquences. En premier lieu, parce qu'une fois intégré au bloc de constitutionnalité, ce principe ne s'appliquerait plus seulement aux acteurs publics, mais au législateur lui-même, qui devrait être précautionneux.

En second lieu, ce principe organiserait devant les juridictions civiles et pénales une « responsabilité écologique » particulière.

En matière civile, le principe de précaution peut d'abord autoriser des actions judiciaires *a priori*, afin de prévenir un dommage qui n'aurait plus seulement besoin d'être imminent, et cela en situation d'incertitude. Le principe de précaution donnerait ainsi la possibilité à chacun d'attaquer chaque autre, sans preuve, comme responsable d'un dommage éventuel, non prouvé. La conséquence de l'introduction d'un tel type d'action serait le renversement de la charge de la preuve : à l'accusé de prouver qu'il est exempt des reproches qu'on lui adresse... sans pouvoir les fonder. Cela veut dire un extraordinaire encouragement à la judiciarisation. Il en va de même lorsqu'il s'agira de sanctionner la responsabilité civile *a posteriori*, à la suite d'un dommage. L'application du principe de précaution peut conduire à des condamnations après-coup, conduisant à juger au temps $t + 1$ une conduite qui, au temps $t 0$, ne disposait pas des mêmes connaissances.

Les conséquences de l'application des mêmes raisonnements en matière pénale sont redoutables, puisqu'ils renversent toute la doctrine de la présomption d'innocence, dont les principes sont posés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. De ce point de vue, l'inscription du principe de précaution dans la Constitution y introduirait une contradiction majeure.

Au cours du débat au sein de la Commission sur le « principe de précaution », certains ont fait valoir qu'outre la démarche décrite dans la variante 1 un autre principe, autonome, le principe d'anticipation aurait pu être retenu. Bien que cette orientation n'ait pas été soumise finalement comme variante, les arguments qui la sous-tendent sont présentés ci après.

Si l'on veut éviter les confusions, tout en respectant l'aspect procédural désigné par le principe de précaution, si l'on veut définir une démarche susceptible d'être partagée par tous, qui invite à la prise en compte dans le long terme de la conséquence de nos actions comme des incertitudes qui peuvent y être liées, il paraîtrait nécessaire de poser un autre principe, autonome, et qui n'affecte pas l'existence du principe de précaution tel qu'il existe.

Il ne s'agit pas d'édulcorer le principe de précaution. Celui-ci existe dans son domaine propre, qui est celui des pouvoirs de police de l'administration.

Anticiper 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. Le principe d'anticipation recherche la mesure positive, adaptée, proportionnée, juste. Cela ne peut pas se définir de manière mécanique, *a priori*, mais demande une étude de cas en fonction de chaque situation de risques, des intérêts à protéger, de la valeur que l'on y attache.

Un tel principe d'anticipation ne concernerait pas seulement les autorités publiques, mais aussi les citoyens, les individus, les entreprises. En cela, il correspondrait à la nouvelle responsabilité éthique que nous nous reconnaissons vis-à-vis de la nature et des générations futures, et qui préside à la Charte de l'environnement. Général, il devrait être organisé par le législateur dans les différentes situations où il peut trouver à s'appliquer. Universel, le Conseil constitutionnel pourrait lui donner une valeur telle qu'il permette un contrôle de constitutionnalité sans obliger pour autant le législateur à être perpétuellement précautionneux.

L'action préventive et la réparation, dans la variante 1, doivent être accompagnées de textes législatifs pour fixer les modalités de leur mise en œuvre.

S'agissant des personnes publiques, l'exigence qui découle de cette règle est principalement de mettre en œuvre les mesures réglementaires ou autres qui, en présence d'un risque avéré, permettent soit de supprimer ou limiter le risque, soit de réduire les effets liés à sa réalisation. Pour les personnes privées et les acteurs économiques publics ou privés, dont l'action comporte un risque d'atteinte à l'environnement, l'obligation de prévention est de privilégier la suppression ou la limitation à la source du risque par rapport à la réparation ou la compensation.

La contribution requise de l'auteur d'une atteinte à l'environnement porte tant sur le financement des mesures de prévention que de réparation ; son niveau par rapport au coût généré pourra être modulé par le législateur. Pour lever les ambiguïtés de la formule « pollueur-payeur » mises en lumière au cours de la consultation nationale qui a montré qu'il pouvait être interprété comme un droit à polluer, il a paru préférable d'explicitier ses composantes : la participation du pollueur aux coûts de la prévention et de la réparation.

Variante 2

[12 La préservation et la mise en valeur de l'environnement reposent sur les principes suivants :

- le principe de prévention selon lequel les atteintes à l'environnement et à la santé doivent être corrigées par priorité à la source ;
- 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 publique met en œuvre un programme de recherches et prend les mesures provisoires et proportionnées propres à y parer ;
- le principe pollueur-payeur, selon lequel il appartient à chacun de contribuer aux coûts de la prévention et de la réparation des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité ou de son comportement.]

Le terme « principe » doit, selon les membres de la Commission qui proposent la variante 2, figurer explicitement dans cet article de la Charte car il est intimement lié à la proclamation de droits. On le retrouve déjà dans la Déclaration des droits de l'homme de 1789 (« afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables ») ; dans le préambule de la Constitution de 1946 (« principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ») ; le peuple français « proclame, en outre, comme particulièrement nécessaires à notre temps, les principes politiques, économiques et sociaux ci-après ») et bien évidemment dans la Constitution de 1958 elle-même (« la loi détermine les principes fondamentaux... », art.34). C'est également formellement sous la forme de « principes » que la Déclaration de Rio, adoptée le 14 juin 1992 par la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement, proclame les concepts fondateurs de la société écologique de demain.

La notion de « principe » marque ainsi la volonté d'ériger le concept véhiculé au rang suprême, dans les intentions politiques et sociales de leurs auteurs, pour lui donner l'autorité la plus large possible au-delà des frontières nationales : l'homme est attaché à des principes fondamentaux qui soient formellement énoncés car il est dans sa nature de construire une société politique assise sur des règles formelles et incontestables et reconnues comme telles par tous.

La notion de principe correspond aussi à des référents juridiques, qui sont ceux du droit interne et international. Il n'est pas souhaitable ni même possible de faire moins que le Traité instituant la Communauté européenne, dont l'article 174 énonce formellement des « principes » : *principes* de précaution et de prévention ; *principe* de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement ; *principe* pollueur-payeur. Le projet de Constitution européenne fait également une place aux principes fondamentaux.

En droit interne, la loi « Barnier » du 2 février 1995 a proclamé les « principes » repris à l'article L.110-1 du Code de l'environnement : précaution, prévention, participation, pollueur-payeur.

Paraître se situer en deçà des objectifs et des intentions du législateur serait s'inscrire, pour un texte constitutionnel comme la Charte de l'environnement et pour le constituant en général, à contre-courant du mouvement politique ascensionnel des droits de l'homme. En définitive, si la Charte omettait de viser expressément des « principes » politiques et sociaux, elle perdrait indubitablement de sa force politique et de sa portée juridique. Elle s'inscrirait en retrait d'un processus de construction progressive des droits de l'homme et renoncerait à s'insérer dans le mouvement de proclamation des droits de l'homme de la troisième génération.

Les membres de la Commission qui proposent la variante 2 souhaitent que par ailleurs le principe de réparation soit clairement dénommé pollueur-payeur.

Sur la précaution, les membres de la Commission partisans de la variante 2, bien que partageant la nécessité de redéfinir le principe de précaution dans le sens indiqué en partie 1.5.6, souhaitent que les termes « principe de précaution » figurent en tant que tels dans la Charte. Ils font valoir l'argumentaire suivant :

En premier lieu, ne pas mentionner ce mot serait revenir en arrière, à la conception selon laquelle la précaution ne constitue qu'une simple approche censée inspirer les gouvernants, et non un principe juridiquement contraignant, ce qui est la position toujours défendue par les Etats-Unis, contre l'Europe notamment.

En second lieu, la précaution constitue bien un principe au sens général du terme, à savoir ce qui est au commencement et au commandement. Au commencement, au sens où elle repose sur l'identification d'une nouvelle catégorie de risques : les risques non plus accidentels, mais graduels ou différés, inséparables d'un processus d'accumulation se déployant sur une période relativement longue. La concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, l'accumulation de molécules de CFC dans la stratosphère, l'accumulation de pseudo-hormones le long des chaînes alimentaires sont des exemples bien connus de mécanismes générateurs de risques graduels ou différés, aux effets potentiellement irréversibles.

Au commandement, au sens où, face à l'identification de tels risques, elle commande l'acquisition de connaissances nouvelles et l'action : la recherche pour une meilleure appréciation du risque et l'adoption de mesures préventives appropriées, par définition provisoires. Le fait que ces mesures doivent être appropriées interdit de voir dans la précaution une simple règle, quasi mécanique, mais plutôt un principe plus élevé. Le fait que ce principe débouche sur une procédure, en l'occurrence d'évaluation, ne le transforme pas pour autant en autre chose qu'un principe : *l'Habeas Corpus* constitue à la fois un principe et une procédure. Pour les environnementalistes, le principe de précaution est la seule réponse juridique possible à ces nouvelles atteintes à l'environnement que constituent les risques globaux mis en lumière durant les dernières décennies.

En troisième lieu, la précaution ne constitue ni une règle, ni un objectif au sens donné à ces termes par le Conseil constitutionnel. Certains aspects de la procédure visant la recherche pourraient relever d'une règle, par exemple l'indépendance et la transparence des travaux de recherche requises dans le cadre de la mise en œuvre de la précaution, à l'instar de l'indépendance du juge. Elle ne se réduit pas non plus à un objectif comme peut l'être le pluralisme de l'information, se situant beaucoup plus en amont.

Elle constitue bien plutôt un principe, dépendant de principes plus élevés : le droit de chaque homme à un environnement sain et équilibré est lui-même la conséquence, compte tenu du contexte contemporain, d'un droit de première génération : le droit de sûreté ; et ce droit à l'environnement appelle lui-même, compte tenu des risques environnementaux globaux, un nouveau principe : celui de précaution.

Enfin, s'il y a eu consensus au sein de la Commission, c'est autour des mésusages dont est victime ce principe. Or, l'option retenue par la variante 1, maintenir la chose précaution tout en lui déniait son statut de principe, est pédagogiquement désastreuse. La définition de la charte n'étant pas celle du principe, les mésusages en question seront pour ainsi dire autorisés à proliférer.

Le principe de précaution comporte certes des inconvénients, mais le plus grave serait d'y renoncer et de s'exposer à l'impuissance face à des risques particuliers : ceux qui, du fait de l'inertie des mécanismes en cause, rendent illusoire et inefficace toute réaction après coup.

14 La présente Charte de l'environnement inspire les engagements internationaux de la France. »

Cette affirmation introduit la dimension nécessairement internationale des engagements pris par le peuple français au travers de la Charte. Elle n'affecte pas les pouvoirs propres du chef de l'Etat de négocier les traités. Elle n'entend pas non plus modifier l'équilibre résultant en particulier du titre VI de la Constitution, selon lequel les engagements internationaux de la France l'emportent, en cas de conflit, sur la norme constitutionnelle, dont l'adaptation est alors prévue par l'article 54.

Art. 3. (La Commission soumet au gouvernement deux variantes)

L'article 34 de la Constitution est complété par les dispositions suivantes :

« Une loi organique précise les règles et principes énoncés dans la Charte de l'environnement de 2003 et en fixe les conditions essentielles d'application. »

ou

Après le dix-septième alinéa de l'article 34 de la Constitution, ajouter un alinéa ainsi rédigé :

« - de la préservation et de la mise en valeur de l'environnement et des ressources naturelles. »

La nécessaire concision d'une Charte constitutionnelle n'a pas permis de résoudre ou clarifier toutes les questions identifiées par la Commission, qui ressent le besoin de développements ultérieurs. La priorité porte sur la redéfinition du principe de précaution figurant au code de l'environnement, qui devrait être mis en harmonie avec les approches retenues par la Commission.

Le recours à une loi organique pour apporter les compléments nécessaires aurait l'avantage de conférer aux dispositions nouvelles une place éminente dans la hiérarchie des normes. Mais dans la tradition constitutionnelle, la loi organique est un instrument qui sert à régler le fonctionnement des pouvoirs publics plutôt qu'à définir des principes du droit matériel.

A défaut d'une loi organique, il serait particulièrement significatif de consacrer en ce début de siècle l'émergence du droit de l'environnement. C'est pourquoi il est proposé de modifier l'article 34 de la Constitution pour introduire la mention de ce droit dans la liste des matières relevant du domaine de la loi.

L'ampleur de la tâche assignée à la Commission ne lui a toutefois pas permis d'examiner un texte de nature législative qui aurait comporté les compléments utiles à la Charte. La Commission se borne à présenter quelques pistes de réflexions dans les développements qui suivent.

3. IMPACT, SUITES ET RECOMMANDATIONS

La Commission considère que la Charte est d'abord une démarche politique, avant d'être juridique, dont la portée est éminemment symbolique. La modification du préambule de la Constitution de la V^{ème} République, pour la première fois depuis 1958, afin d'y ajouter la référence à la Charte de l'environnement, serait le signe majeur d'une volonté politique nouvelle.

L'importante consultation nationale qui a accompagné les travaux de la Commission a exprimé le souhait d'un acte politique fort, marquant une nouvelle étape dans la protection de l'environnement. Cette consultation et le débat au Parlement qui suivra, puis l'adoption finale en Congrès ou par référendum, devraient entraîner une large adhésion des Français aux valeurs de la Charte.

3.1. Effets et suites juridiques

3.1.1. Les effets prévisibles d'un nouvel élément du bloc de constitutionnalité

Il faut tout d'abord souligner à quel point la démarche française constitue une innovation fondamentale en droit constitutionnel. En effet, même si une cinquantaine de Constitutions dans le monde, en général récentes, dont onze Constitutions d'Etats membres de l'Union européenne, font une place à la protection de l'environnement, dans la plupart des cas, il s'agit de mentions succinctes ou rendues nécessaires par la structure fédérale, ou très décentralisée, de l'Etat. L'environnement est donc souvent évoqué pour régler les partages de compétences relatives à la protection du milieu naturel entre l'Etat central et les collectivités. Il ne s'agit dans aucun cas d'un texte de l'importance de la proposition de Charte française.

L'inscription dans la loi fondamentale de la Nation des valeurs portées par la Charte de l'environnement aura en soi des effets sur le long terme. Elle rend explicite des notions, principes, droits qui existent certes déjà, pour un certain nombre d'entre eux, dans des textes communautaires ou internationaux. Mais la Constitution est le pacte qui scelle la volonté de vivre ensemble, ce qu'une directive ou un traité n'incarne pas. La Constitution et les déclarations qui y sont annexées inspirent toute la législation et la jurisprudence, et au-delà même, insufflent un esprit commun à un peuple.

D'un point de vue strictement juridique, les premiers effets à attendre tiennent à la portée du contrôle de constitutionnalité. Depuis 1971, le Conseil constitutionnel se réfère à la Déclaration de 1789 et au préambule de 1946 pour le contrôle des lois qui lui sont déférées. L'option de forme juridique proposée par la Commission devrait le conduire, si elle est retenue, à intégrer également la Charte dans le bloc de constitutionnalité. Pour autant, les dispositions de la Charte révéleront progressivement leurs effets, au gré des saisines et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui sera conduit à opérer une combinaison entre les principes de la Charte et ceux qu'il a déjà consacrés. Au-delà des lois traitant spécifiquement d'environnement, toutes celles qui ont des incidences sur le droit à un environnement sain devront respecter les principes et objectifs de la Charte : industrie, agriculture, transports, énergie, en particulier.

Les textes de niveau constitutionnel dominant toute la hiérarchie des normes et doivent donc aussi être respectés par le domaine réglementaire. Ce contrôle est effectué *a priori* par le Conseil d'Etat saisi des projets de décrets, mais aussi *a posteriori* pour tous les actes administratifs soumis au juge administratif. Le juge judiciaire pourrait également être conduit à appliquer les principes de la Charte ou à en vérifier le respect.

La reconnaissance du droit à un environnement sain et équilibré comme droit fondamental de niveau constitutionnel pourrait en outre avoir pour effet d'étendre le champ des procédures de référés, que ce soit devant le juge administratif si la nuisance est provoquée par des travaux publics ou une décision de l'administration (on peut même envisager que le référé à 48 heures réservé aux « libertés fondamentales » soit applicable), ou devant le juge judiciaire si l'atteinte est causée par une entreprise ou une personne privée. Des mesures conservatoires pourraient alors être imposées, comme l'interruption immédiate de la source de bruit ou de pollution.

Sur un plan collectif, le droit à l'information et à la participation, pour le public et les associations concernées, sera plus étendu et devra être mieux respecté par les administrations lorsque les intéressés pourront invoquer la Charte constitutionnelle de l'environnement.

3.1.2. La nécessité d'adaptations législatives

L'adoption de la Charte de l'environnement rendra nécessaire la modification d'un certain nombre de lois ordinaires et vraisemblablement l'adoption de mesures de niveau organique. La Commission propose au gouvernement de se réserver la possibilité d'une loi organique spécifiquement destinée à l'environnement, en prévoyant son existence à l'occasion de la réforme de la Constitution qui sera nécessaire pour adopter la Charte.

Les principes du code de l'environnement

Les principes aujourd'hui consacrés par le code de l'environnement dans son article L.110-1 (prévention, précaution, pollueur-payeur, participation) sont mal connus et considérés comme peu clairs, comme cela a été mis nettement en évidence dans les réponses au questionnaire de la consultation nationale. La jurisprudence des dernières années a elle aussi révélé des ambiguïtés, en particulier pour le principe de précaution.

Il est donc nécessaire que ces principes soient redéfinis pour être clarifiés et mis en cohérence avec les précisions apportées par la Charte. Ils devraient être complétés par un principe portant sur la réparation des dommages à l'environnement.

La mise en cohérence des autres codes

L'élévation au niveau constitutionnel de règles jusque-là législatives aura des effets hors des matières régies par le code de l'environnement. Sans qu'il ait été possible à la Commission d'en dresser une liste précise, son attention a été alertée, notamment au cours des assises, sur les risques d'incohérence avec des règles du droit de l'urbanisme ou du code minier en particulier. Un travail législatif précis sera donc nécessaire.

L'étude d'impact sur l'environnement des textes législatifs et réglementaires

La mise en œuvre du principe d'intégration devrait reposer, pour être effective, sur des procédures qui obligent, dès la conception des politiques publiques, à se placer dans une perspective de développement durable.

Pour les propositions législatives, le règlement des assemblées oblige à prendre en compte l'impact environnemental. Mais le non-respect de cette disposition n'est pas sanctionné.

Pour les projets de loi émanant du gouvernement, une étude d'impact doit être élaborée en vue des arbitrages interministériels, et finalisée pour la saisine du Conseil d'Etat, en application d'une circulaire du Premier ministre du 26 janvier 1998. Mais cette étude ne vise à ce jour que les incidences juridiques, économiques, sociales et budgétaires, sans identifier l'impact sur l'environnement en tant que tel. Il conviendrait de la compléter en faisant place au développement durable, et en donnant des éléments de méthodologie adéquats. Une telle obligation, qui pourrait être imposée dans une norme de niveau supérieur, n'aura toutefois de portée que si elle est sanctionnée par le juge administratif, qui dans les années récentes a progressivement relâché ses exigences quant à l'étude d'impact lors de l'examen préalable des textes.

Les mesures incitatives

La Commission a souhaité que la Charte reconnaisse l'utilité des instruments économiques et fiscaux à caractère incitatif pour la protection de l'environnement, qui se heurtent aujourd'hui à des principes à valeur constitutionnelle comme celui d'égalité.

Cette disposition devra être complétée par des mesures législatives pour préciser la définition et la mise en œuvre de ces instruments et surmonter certaines traditions juridiques comme celle de la non-vénalité des autorisations administratives à laquelle semble se heurter l'échange de permis d'émission négociables.

Il pourrait également être nécessaire que des dispositions à caractère organique, éventuellement inscrites dans la loi organique sur les lois de finances, précisent les règles de l'écofiscalité qui diffèrent des règles budgétaires et fiscales générales, telles que la non-affectation des recettes.

3.1.3. Les suites au niveau européen et international

Les relations entre le texte de la Charte et le droit existant, en particulier les engagements de la France dans le cadre communautaire et international, devront être examinées de façon approfondie. Le texte de la Charte devra veiller à éviter les risques de conflit de normes qui proviendraient seulement de libellés différents, ou mesurer pleinement les conséquences d'intentions divergentes.

La Charte de l'environnement une fois approuvée devrait pouvoir inspirer les actions de la France à l'échelle européenne et internationale.

Europe

Très vite, il faut veiller à la cohérence avec les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe, dont l'objectif est de proposer d'ici septembre 2003 une nouvelle Constitution européenne qui sera débattue lors de la Conférence intergouvernementale en 2004. Il est donc important d'assurer la cohérence la plus grande possible entre ces deux exercices fondamentaux et fondateurs. Les articles de la Convention sur l'avenir de l'Europe sont en cours de rédaction et devront reprendre au minimum l'acquis communautaire. Au sein de cet acquis, un certain nombre de principes retenus dans le projet de Charte figurent déjà :

- Le développement durable fait partie des objectifs de l'Union (article 2 du Traité) ;
- L'intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles est un principe reconnu (article 6 du Traité) ;
- Les principes de prévention et d'action corrective en priorité à la source des atteintes à l'environnement figurent au Traité instituant la Communauté européenne (article 174, §2) ;
- Le principe de précaution figure également dans ce même article ;
- Le principe de décision proportionnée, auquel peut renvoyer la notion d'évaluation coûts-avantages, est aussi présent dans le Traité (article 34) ;
- L'accès du public à l'information est reconnu dans des directives ;
- La participation du public n'est pas inscrite dans les traités, mais a fait l'objet de livres blancs et de communications de la Commission dans le cadre de sa démarche sur la gouvernance.

En revanche, la notion de patrimoine commun, le droit de chacun de vivre et de se développer dans un environnement sain et équilibré, qui respecte sa dignité et favorise son bien-être, les principes d'éducation et de formation ne figurent pas dans le droit européen. Ils pourraient être promus par la France

Par ailleurs, il semble important de veiller à la cohérence entre les orientations de la Charte et les travaux sur le projet de directive sur la responsabilité environnementale, en particulier pour l'application de l'imputation des coûts de la réparation.

Hors du cadre communautaire, la préparation du projet de Charte du Conseil de l'Europe relative aux principes généraux pour la protection de l'environnement et le développement durable devrait être l'occasion de mettre en avant les principes et notions de la Charte. En effet, le Conseil de l'Europe s'est toujours voulu précurseur dans l'élaboration du droit international et l'on peut envisager que l'actuel projet de charte mené au sein de cette instance puisse déboucher à l'avenir sur de nouvelles règles de droit international.

De même, l'enceinte régionale de l'ONU pour l'Europe, la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies (CEE-NU), constitue aussi une enceinte où s'élabore le droit international. Les principes et éléments de droit que la Charte de l'environnement se propose de consacrer pourraient utilement y être promus.

International

Au niveau international, le droit est beaucoup plus fragmentaire et l'articulation entre la Charte de l'environnement et les différentes conventions internationales sera plus difficile à rechercher. On peut toutefois noter que :

- Le développement durable est un principe désormais largement mentionné, sans toutefois être un principe de droit à proprement parler. Les premières mentions sont issues de la Déclaration de Rio de 1992 ;
- Le principe d'intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles n'est pas un principe de droit international mais est un objectif pour certaines institutions comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ;
- L'information du public constitue le premier pilier de la Convention d'Aarhus, et l'implication du public y est mentionnée ;
- Le droit de vivre dans un environnement propre à assurer son bien-être et son développement figure dans cette même Convention (article 1) et dans la Déclaration de Rio (principes 1 et 4 ; action 21) ;
- Les notions de patrimoine naturel et culturel sont détaillées dans la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de l'UNESCO ;
- Les principes de précaution, pollueur-payeur et prévention sont des principes reconnus en droit international, mais avec des portées différentes pour chacun d'eux en fonction du contexte qui leur a donné naissance ;
- En revanche, l'éducation à l'environnement et la formation ne sont pas des éléments qui figurent dans le droit international.

Un champ particulier des négociations internationales devrait être davantage inspiré des principes de la Charte : celui de la responsabilité environnementale, qui n'est pas un principe de droit international reconnu à l'heure actuelle. Il est évoqué dans certains secteurs spécifiques, comme celui des pollutions maritimes, mais orienté à ce jour vers l'indemnisation et non la responsabilisation, et il reste difficile de faire admettre la réparation des dommages écologiques purs.

3.2. Recommandations de la Commission

Les travaux de la Commission Coppens ont amené à considérer maintes questions tournant autour des thèmes de la Charte, sans pouvoir trouver directement une traduction dans la Charte, du fait de son niveau dans la hiérarchie des normes et de la nécessaire concision d'un texte constitutionnel. Elles devraient pourtant connaître des suites pour lesquelles la Commission propose des pistes de réflexion.

3.2.1. La création d'une commission consultative de l'environnement

Plusieurs membres de la Commission ont évoqué la nécessité de créer un organisme indépendant, telle une commission nationale consultative de l'environnement, qui serait saisie pour avis par les pouvoirs publics sur les grands débats en matière d'environnement, sur le modèle du comité d'éthique, mais qui pourrait aussi être saisie par les autorités publiques en tant qu'autorité veillant à la validité des processus d'évaluation, des dispositifs d'alerte et de détection, mis en place en particulier dans le cadre des procédures de précaution. Cet objectif pourrait être aussi atteint en adaptant les missions d'organismes existants, tels que les agences de santé environnementale, alimentaire ou encore l'Institut de veille sanitaire.

La promotion de débats contradictoires apparaît notamment essentielle. La recherche scientifique comporte déjà des dispositifs qui assurent son caractère contradictoire : examen par un jury de pairs qui doit s'assurer du caractère renouvelable des expériences et des démonstrations ; rôle des publications et des congrès scientifiques ; rôle des académies comme lieux de débats. Enfin, toute question doit être régulièrement réexaminée en fonction de l'évolution des connaissances et principalement ce qui a trait à la notion de réversibilité.

Par ailleurs, le débat public est une condition *sine qua non* de la gestion des sujets scientifiques délicats, comme l'ont montré les crises liées au virus HIV et à la vache folle. Il doit être entamé le plus en amont possible et prendre en compte, en plus des aspects scientifiques, les dimensions économiques, sociales et culturelles. La science est internationale et il ne faut pas enfermer l'expertise dans un carcan national, sans pour autant méconnaître la nécessité de proximité du public et du citoyen.

La Commission estime indispensable la poursuite d'une démarche de consultation comme celle engagée pour la préparation de la Charte. Elle pourrait être réalisée à l'occasion de la mise en œuvre de la Stratégie nationale du développement durable et s'appuyer sur une structure comme la Commission nationale du débat public ou une commission consultative de l'environnement spécifique.

Certains membres de la Commission ont également proposé la création d'une nouvelle instance chargée de représenter les intérêts des générations futures pour la protection de l'environnement et la promotion du développement durable, ainsi que pour assurer le respect par les textes et les décisions publiques des principes de la Charte. La Commission n'a pas été en mesure d'apprécier, dans les délais qui lui étaient impartis, l'ensemble des effets que pourrait avoir une telle création, notamment au regard des compétences concurrentes des juridictions chargées de dire le droit à l'occasion des litiges dont elles sont saisies.

3.2.2. La réforme du contrôle de constitutionnalité des lois

Le dispositif de contrôle de constitutionnalité des lois avant leur promulgation, hérité de 1958 même s'il a connu des élargissements, a été à l'origine conçu pour faire respecter le partage des compétences entre les pouvoirs constitués. L'adoption de la Charte pourrait mettre en relief l'inadaptation de ce dispositif s'agissant de la protection de droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens.

Certains membres de la Commission ont considéré qu'un plus large accès au juge constitutionnel serait en concordance avec l'économie générale de la Charte. Sans aller jusqu'à une procédure de saisine directe ouverte à tout citoyen, il pourrait être prévu un dispositif permettant aux juridictions, à l'occasion d'un contentieux, de soumettre au Conseil constitutionnel une question préjudicielle pour apprécier la conformité aux normes constitutionnelles d'une loi promulguée. L'opportunité de cette saisine relèverait de l'appréciation de la juridiction.

Cependant, la Commission a estimé ne pas devoir proposer dans le cadre de son rapport l'ouverture de ce recours, dans la mesure où l'intérêt d'une telle réforme constitutionnelle dépasse largement le droit de l'environnement.

3.2.3. La solidarité entre les territoires

Lors des assises territoriales, les débats ont souligné l'importance de prendre en compte la diversité des territoires et d'assurer une solidarité qui tienne compte de leurs spécificités : notamment le risque de désertification dans les zones de montagnes et certains espaces ruraux, la pression démographique sur les zones urbaines et le pourtour méditerranéen. Les particularités héritées de l'histoire invitent aussi à une solidarité liée au devoir de mémoire, évoqué dans les régions minières où l'exploitation des ressources a fondé la richesse du pays et laissé localement des stigmates. Les départements d'outre-mer ont insisté sur leurs spécificités insulaires, naturelles et culturelles, qui devraient pouvoir être prises en compte dans l'application des règles environnementales.

Il semble donc nécessaire que les dispositions de protection et de mise en valeur de l'environnement puisse être adaptées localement et que leur mise en œuvre soit accompagnée par des mesures de solidarité pour aider à atteindre les objectifs, sans pour autant réduire les ambitions.

CONCLUSION

La Commission espère, par la diversité de ses membres et l'ensemble des consultations dont ils se sont entourés, avoir pleinement éclairé tous les enjeux d'une Charte de l'environnement et convaincu, par son rapport, de l'utilité pour la France de se doter d'un texte consacrant l'importance du lien qui unit l'homme à la nature.

Nouvel élément du pacte de la Nation, nouvelle étape de la démocratie, une Charte constitutionnelle de l'environnement répond aux exigences de notre époque : protéger l'environnement sur lequel nos activités ont un impact croissant ; transmettre aux générations futures un patrimoine naturel qui préserve leurs chances de développement et de bien-être.

C'est une urgente nécessité et une belle responsabilité.

Ont notamment collaboré aux travaux de la préparation de la Charte de l'environnement :
la mission Charte, composée de Delphine Hedary, Yves Duruflé, Philippe Yvin, Elise Denis,
Fanny Audrant, Marie-Christine Savonitti ;

Tous les services du ministère de l'écologie et du développement durable, et particulièrement :
au sein de la direction générale de l'administration, des finances et affaires internationales
(DGAFAI) : Marie-Laure Tanon, Bénédicte Dussert, Manuel Béguier ;
au sein de la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E) :
Xavier Delache et Laurent Verdier ;

les Directeurs régionaux de l'environnement (DIREN), les Directeurs régionaux de l'industrie,
de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et leurs collaborateurs.