

# Consultation nationale pour la Charte de l'environnement



## Contribution des citoyens

### I – VOS ATTENTES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

**1.1.** Le code de l'environnement ( article. L110-1 ) définit l'**environnement** de la façon suivante : « Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. »

- Êtes-vous d'accord avec cette définition ? **NON**
- Quelles modifications y apporteriez-vous ?

« Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, **la qualité de l'eau, la qualité des sols**, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. »

**1.2.** Le code de l'environnement ( article. L110-1 ) définit le **développement durable** comme visant « à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs » ?

- Êtes-vous d'accord avec cette définition ? **NON**
- Quelles modifications y apporteriez-vous ?

« à satisfaire les besoins **d'épanouissement** et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs »

**1.3.** L'approche internationale du développement durable est que celui-ci repose sur **trois piliers** : la qualité de l'environnement, le progrès social, le développement économique.

- Êtes-vous d'accord avec cette conception ? **NON**
- Quelles modifications y apporteriez-vous ?

Il n'y a pas lieu de faire une distinction entre les approches internationales et toutes autres approches car le développement durable est une notion universelle.

Réduire la composante "environnement" à sa qualité est excessivement réductionniste. Cela revient à faire l'impasse sur son indispensable conservation qui doit prévaloir sur tout autre plan ou pari sur l'avenir dans l'intérêt des générations futures et de la stabilité des économies elles-mêmes.

La référence au "développement économique" est inappropriée parce que cette notion n'a plus aucun sens dans le cadre de celle de "développement durable", notamment parce que l'acception actuelle du "développement économique" est incompatible avec une gestion responsable et durable de l'environnement. La notion de développement durable permet de transformer celle de "développement économique". Mais cette transformation ne peut être un simple vernis : le "développement économique" doit montrer qu'il se transforme au contact de ces deux données essentielles. C'est pourquoi il convient de parler de l'"économie" et non du "développement économique".

Enfin, il ne faut pas oublier la donnée "culturelle" du développement durable, au risque d'oublier ce qui fait la spécificité des communautés humaines.

On a donc non pas 3 mais **4 piliers : l'environnemental, le culturel, le social et l'économique.**

**1.4.** Quel doit être selon vous l'**objectif prioritaire** d'une politique de l'environnement ?

*Si vous en choisissez plusieurs, classez-les par priorité décroissante*

- prévenir et limiter ce qui est dangereux ou nuisible à la santé
- préserver la biodiversité et la qualité du patrimoine naturel (eau, air, ...)
- développer l'éducation à l'environnement et la culture du risque

- améliorer la qualité de la vie (bruit, aménagements urbains, ...)
- autres :

Il n'y a pas une politique de l'environnement mais "des" politiques de l'environnement qui s'articulent de façon plus ou moins satisfaisante et dont certaines sont radicalement contraires à sa conservation.

Par la nature même du développement durable, toute action humaine particulière et même extrêmement limitée dans le temps et dans l'espace a des incidences, positives ou négatives, sur la dynamique de l'écosystème tout entier. Toute action s'inscrivant dans le cadre du développement durable est donc prioritaire car chacune tend à la conservation de la vie dans la durée.

**Toutefois, l'éducation à la conservation de l'environnement dans ses différentes facettes, est une clef qui doit inciter à la mise en place du Développement Durable.**

**1.5. Quel mode d'action** de la politique de l'environnement souhaitez-vous personnellement voir privilégié ?  
*Classez par préférence décroissante*

- réglementation
- incitation à la modification des comportements individuels et collectifs
- incitation à la modification des modes de consommation et de production
- encouragement des engagements volontaires et contractuels
- fiscalité différenciée selon les atteintes à l'environnement
- autres :

Même réponse que précédemment : aucun instrument ni aucun moyen ne peut prévaloir sur un autre dès lors que l'objectif doit tendre de façon absolue vers le développement durable. **Tous ont donc leur importance et leur place dans la palette d'action des autorités publiques.**

- La notion de "réglementation" devrait être remplacée par celle, plus large, de l' "encadrement normatif" (qui correspond au concept anglo-saxon de "régulation").
- L'incitation à la "modification des comportements" ou des "modes de consommation et de production" devrait être remplacée par le concept, plus simple et plus parlant, de **l'éducation à la conservation de l'environnement**.
- Il manque un instrument fondamental qui a été curieusement omis dans la liste proposée : **les sanctions administratives juridictionnelles**...sans lesquelles les autres modes d'actions seront vains !

**1.6. Le droit existant** de l'environnement est-il adapté pour répondre à ces objectifs et les mettre en œuvre ?

Le droit de l'environnement est un **droit trop contradictoire pour atteindre les objectifs du développement durable** : dès lors qu'il est conçu pour arbitrer entre des intérêts protégés différents sinon même contradictoires (les intérêts du voisinage, les intérêts des habitats naturels, les intérêts des acteurs économiques, les intérêts de l'État et des collectivités locales, les intérêts de la faune et de la flore sauvages,...), le droit de l'environnement ne permet pas d'atteindre l'objectif de développement durable : il peut seulement permettre de tendre de façon plus ou moins satisfaisante vers lui. **Tout dépend des intérêts que l'on entend prioritairement protéger au bénéfice des générations futures et de l'économie elle-même.** En outre, l'efficacité du droit de l'environnement est inversement proportionnelle à son importance quantitative : un droit de l'environnement adapté serait aussi un droit appliqué et donnant lieu à sanctions !

Seule la Volonté politique permettrait d'imprimer au droit de l'environnement un "esprit", une "pensée" de nature à garantir un développement durable. Or, ce n'est pas le cas actuellement : **le droit de l'environnement est l'enjeu de transformations et d'attaques répétées destinées à retarder des actions décisives dans l'intérêt de tous.**

Exemples:

- altérations de la loi-littoral et de la loi-montagne dans le sens d'une moins grande conservation des ressources naturelles non reproductibles de ces espaces fragiles;
- insuffisant courage politique en matière de risques naturels et technologiques, et cela malgré les derniers projets et propositions en cours d'élaboration;
- retard dans l'adoption de mesures législatives et réglementaires drastiques en matière de protection de l'eau, de l'air et des sols ;
- insuffisantes garanties normatives en matière de déchets radioactifs et d'installations nucléaires;
- interventions normatives nationales contraires aux textes européens, notamment en matière de chasse, de protection de la de la flore, de conservation des habitats prioritaires au niveau européen, de déchets,...

**Il faut accompagner le droit de l'environnement rénové par une action pédagogique forte d'éducation à la conservation de l'environnement. Source de création de métiers nouveaux.**

## II - VOS SOUHAITS POUR UNE CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT

**2.1.** Êtes-vous favorable à ce que **des principes fondamentaux** du droit de l'environnement et du développement durable soient **inscrits dans un texte de niveau constitutionnel** ?

*La Constitution est la loi fondamentale de la Nation. Elle détermine l'organisation des pouvoirs publics. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et le Préambule de la Constitution de 1946 qui sont annexés à la Constitution de 1958 fixent les principes fondamentaux de l'action publique. Les lois et les règlements doivent s'y conformer*

Ce ne sont pas des "principes fondamentaux du droit de l'environnement et du développement durable" qui doivent être rédigés **mais bien un véritable droit de l'homme à l'environnement. Ce droit doit être formellement reconnu dans la Constitution.** D'ailleurs c'est déjà le cas dans de nombreuses Constitutions étrangères.

Ce droit de l'homme de nouvelle génération doit être formellement intégré à la Constitution **sous la forme d'un texte simple et compréhensible par tous, soit dans le préambule de la Constitution du 4/10/1958, soit dans son article 1er.** Dans tous les cas, cela suppose une révision constitutionnelle dont l'approbation ne peut avoir lieu que **par référendum national** : le référendum est le meilleur moyen pour permettre à la population de s'approprier la lettre et l'esprit de la Charte de l'environnement. Ces dispositions constitutionnelles **doivent** être précisées dans un texte de renvoi, **mais ce texte devra dans ce cas lui aussi être de valeur constitutionnelle.**

**2.2.** Quels **avantages** et quels **risques** y voyez-vous ?

Il n'y a aucun risque à consacrer un nouveau droit de l'homme : la reconnaissance d'un droit est toujours doublée d'obligations; les droits reconnus ne sont donc pas absolus. Une telle reconnaissance est donc toujours une garantie pour la pleine liberté d'action et de conscience de l'homme dans le respect de la liberté des autres.

L'évolution des sociétés libérales modernes tend vers une concorde civile que seule la reconnaissance de nouveaux droits et obligations permet d'atteindre.

Reporter indéfiniment la reconnaissance formelle d'un droit de l'homme à l'environnement dans notre Constitution serait contraire **aux impérieuses nécessités de notre temps en matière de santé et de sécurité publiques**, en matière de conservation et d'accès équitable et juste aux ressources naturelles, ou en matière de conservation de la biodiversité.

**2.3.** Quels **changements** en attendez-vous dans votre domaine d'activités ? Dans votre vie ?

La constitutionnalisation du droit de l'homme à l'environnement doit permettre :

**1) une meilleure intégration de l'environnement :**

- dans toutes les politiques publiques et cela de façon transversale;
- dans les comportements individuels et collectifs;
- à tous les niveaux du système éducatif : du plus jeune âge jusqu'à la retraite.

**2) la garantie pour chacun de voir sa santé, sa sécurité, sa qualité de vie renforcée** par des textes normatifs et des politiques publiques volontaristes.

**3) un meilleur contrôle de l'activité des administrations, du Gouvernement et du Parlement**, à commencer par :

- une information renforcée du public;
- une participation plus approfondie du public aux processus de création de normes (lois, décrets, arrêtés,...) et aux processus décisionnels;
- un accès à la justice véritablement démocratisé, plus rapide, moins onéreux et plus adapté aux enjeux et aux urgences environnementales.

**2.4.** Souhaitez-vous que **la Charte de l'environnement** consacre :

- des principes généraux applicables à l'action publique et privée, sous le contrôle des juges
- un engagement des pouvoirs publics de vérifier l'impact de toute action ou projet sur l'environnement avant sa réalisation
- la reconnaissance d'un droit de l'homme à vivre dans un environnement de qualité qui ne nuise pas à sa santé
- des devoirs pour les pouvoirs publics (État, collectivités locales, ...)
- des devoirs pour les acteurs économiques et sociaux
- des devoirs pour les citoyens
- autres :

Tous ces principes doivent être reconnus dans le préambule ou l'article 1er de la Constitution. Il n'est pas nécessaire d'être aussi précis en détaillant ce qui doit figurer dans la Charte ; la Charte peut parfaitement consister en une

déclaration solennelle proclamée dans la Constitution sous la forme d'un principe simple :

**"Toute personne a un droit fondamental à un environnement équilibré et de qualité lui permettant de vivre en bonne santé dans des conditions dignes propres à son épanouissement et en toute sécurité. Chacun contribue, à son propre niveau et par une éducation appropriée, à l'accomplissement de ce droit fondamental par la conservation et l'amélioration de l'environnement dans lequel il vit, au bénéfice des générations présentes sans affecter la disponibilité et la reproduction des ressources naturelles et énergétiques pour les générations futures. La Nation est le garant de ces droits et devoirs fondamentaux. Elle met en œuvre à cet effet les principes de précaution, de responsabilité, d'action préventive, de participation, d'information, d'intégration à toutes les politiques publiques et le principe d'accès facilité et équitable à la Justice en matière d'environnement".**

**2.5.** Le code de l'environnement (article. L110-1-II) reconnaît aujourd'hui **quatre principes** qui inspirent la politique de l'environnement :

**Le principe de précaution**

*« selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable »*

**Le principe d'action préventive**

*selon lequel il convient de prévenir et de corriger « par priorité à la source, les atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles, à un coût économiquement acceptable »*

**Le principe pollueur-payeur**

*« selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur »*

**Le principe de participation**

*« selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et selon lequel le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire »*

• Pour **chacun de ces principes**, pensez-vous qu'il est suffisamment :

	connu	compréhensible	appliqué
Principe de précaution	<b>non</b>	<b>oui</b>	<b>non</b>
Principe d'action préventive	<b>non</b>	<b>oui</b>	<b>non</b>
Principe pollueur-payeur	<b>oui</b>	<b>oui</b>	<b>non</b>
Principe de participation	<b>non</b>	<b>non</b>	<b>non</b>

**2.6.** Souhaitez-vous que **ces principes soient portés au niveau constitutionnel** par la Charte de l'environnement ?

*Cela signifie qu'ils s'imposeraient à toutes les lois alors qu'ils ne s'imposent aujourd'hui qu'à la réglementation de l'environnement. Le Conseil constitutionnel pourrait ainsi vérifier la conformité des lois à ces principes*

	oui	non	pourquoi ?
Le principe de précaution	✓		- pour que la Constitution française soit en harmonie avec les textes internationaux (conventions internationales) à commencer par le traité instituant la Communauté européenne ; - parce qu'il ne peut y avoir de consécration d'un droit de l'homme à l'environnement sans la reconnaissance de ces principes, auxquels s'ajoute le principe d'information du public.
Le principe d'action préventive	✓		
Le principe pollueur-payeur	✓		
Le principe de participation	✓		

**Il manque le principe d'information du public. Le principe "pollueur-payeur" peut être requalifié en "principe de responsabilité écologique".**

**2.7. Souhaitez-vous que soient inscrits dans la Charte de l'environnement d'autres principes ou problématiques tels que :**

- le principe de responsabilité en matière de réparation des dommages à l'environnement
- le principe d'intégration de la préoccupation d'environnement dans toutes les politiques publiques
- l'accès à la justice et les voies de recours
- la fiscalité écologique
- la protection de la santé liée à l'environnement
- le rôle de la science dans les décisions en matière d'environnement
- autres :

Cette question recoupe la question 2.4. Les 5 premières propositions de cette question doivent être intégrées dans la Constitution, mais pas forcément sous la formulation proposée. D'autres problématiques ou principes doivent l'être aussi. Cependant, en raison du grand nombre et de la grande diversité de ces principes et problématiques, seule la **reconnaissance de façon générale du droit de l'homme à l'environnement permet de circonscrire toutes les situations** (cf supra, réponse en question 2.4.).

La 6e proposition n'a en revanche aucun titre à figurer telle quelle dans la Constitution. Si tel devait être le cas, il faudrait alors faire entrer dans la Constitution le rôle et l'importance des religions, le rôle de la morale et celui de la conscience individuelle. Tel n'est pas la fonction d'une Charte de l'environnement intégrant simplement à la Constitution un droit de l'homme à l'environnement.

### **III - AVEZ-VOUS D'AUTRES PROPOSITIONS RELATIVES À LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT ET À SON ÉLABORATION ?**

1) Il est indispensable de reconnaître formellement et explicitement un droit de l'homme à l'environnement dans la Constitution

Seule la reconnaissance formelle d'un droit de l'homme à l'environnement à l'intérieur de la Constitution permet d'envisager concrètement le développement durable. Une Charte sans valeur constitutionnelle (par exemple contenue dans une loi organique) n'aurait aucune portée et ne pourrait permettre l'encadrement de l'activité législative du parlement. Cette reconnaissance ne peut se voir attribuer toute la solennité nécessaire que par une révision constitutionnelle approuvée par référendum national.

2) Il est indispensable de permettre aux citoyens ou leurs groupements de saisir directement ou indirectement le Conseil constitutionnel pour permettre une meilleure garantie du droit à l'environnement

Le système français interdit aux citoyens – même de façon très encadrée – de saisir directement ou indirectement le Conseil constitutionnel. La France est très en retrait par rapport à de nombreux autres pays. Certains pays européens ont déjà offert, dans leur Constitution, la possibilité de saisir la juridiction constitutionnelle soit directement soit indirectement (Belgique, Espagne, Allemagne, Suisse).

Ces recours ont pour objet la protection des droits fondamentaux des individus. On aurait pu croire à une prolifération des recours, mais un système de « filtrage » très complet et très efficace a été mis en place. En Allemagne et en Espagne, par exemple, respectivement 97 et 98% des « plaintes » sont rejetées par une commission composée de trois juges (rôle sensiblement identique de la commission d'admission des pourvois en cassation en France, à la Cour de cassation et au Conseil d'État).

De même, des recours indirects sont possibles dans un certain nombre de pays. C'est ainsi le cas aux Etats-Unis avec le recours en « exception d'inconstitutionnalité ». Ce système consiste à permettre, dans le cadre d'une instance juridictionnelle en cours devant une juridiction « ordinaire » de demander au juge de saisir la Cour constitutionnelle pour l'inviter à statuer, par la voie d'une « exception préjudicielle », sur la conformité d'une loi à la Constitution lorsque du moins la solution du litige dépend de la réponse à cette question de constitutionnalité.

Il n'est possible de garantir les droits de l'homme que si les possibilités de saisine du Conseil constitutionnel sont élargies tout en étant encadrées. Mettre l'environnement à la portée des citoyens, c'est d'abord commencer par lui permettre de faire procéder lui-même à la sanction de ses droits sans avoir à passer par des représentants qui sont parfois même des autorités non élues (Premier ministre, président du Sénat ou de l'Assemblée nationale). Ce serait d'ailleurs la transcription en droit français du droit d'accès à la justice prévu par la Convention d'Åarhus.

#### IV - VOUS AVEZ RÉPONDU AU PRÉSENT QUESTIONNAIRE EN TANT QUE :

- |                                     |                                  |                          |                                   |
|-------------------------------------|----------------------------------|--------------------------|-----------------------------------|
| <input type="checkbox"/>            | Élu ou personnalité politique    | <input type="checkbox"/> | Syndicat de salariés ou de cadres |
| <input checked="" type="checkbox"/> | Association (ayant quel objet ?) | <input type="checkbox"/> | Organisation professionnelle      |
| <input type="checkbox"/>            | Autorité administrative          | <input type="checkbox"/> | Dirigeant d'entreprise            |
| <input type="checkbox"/>            | Expert (en quel domaine ?)       | <input type="checkbox"/> | Autre                             |

- Précisez si vous le souhaitez :

**Bernard ROUSSEAU Membre de la commission COPPENS**

### RENSEIGNEMENTS PRATIQUES

● **Ce questionnaire est destiné** à recueillir la contribution des citoyens, dans le cadre de la consultation nationale pour la préparation de la Charte de l'environnement :

**Votre contribution sera communiqué aux membres de la commission pour la préparation de la Charte de l'environnement présidée par le professeur Yves Coppens.**

**Elle doit parvenir à la commission avant le 21 décembre 2002** et être retournée, accompagnée de tout document, y compris des propositions de rédaction de la future Charte, **à l'adresse postale suivante :**  
**Ministère de l'écologie et du développement durable**  
**Mission pour la préparation de la Charte de l'environnement**  
**BP 139-07**  
**75326 PARIS cedex 07**

La synthèse des contributions sera mise en ligne sur le site dédié à la charte.

*L'exploitation du questionnaire sera réalisée dans le strict respect du droit des personnes.*

octobre 2002