

Le 29 décembre 2004

Charte de l'environnement, développement durable et Constitution pour l'Europe

par Jean-Pierre HAUET, Consultant, Délégué Général adjoint du Forum Mondial du développement durable.

La Charte de l'Environnement : un texte fort qui aurait sa place au niveau européen

Le Parlement français réuni en congrès approuvera au début de l'année 2005, simultanément aux modifications constitutionnelles exigées par la ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, une modification du Préambule de la Constitution française proclamant solennellement l'attachement du Peuple français aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'Environnement de 2004, laquelle viendra ainsi s'insérer dans le bloc de constitutionnalité aux côtés de la déclaration des Droits de l'homme de 1789 et du préambule de la Constitution de 1946 et avec la même valeur juridique que ces textes illustres.

Cette charte de l'Environnement est un texte fort. Il est le fruit de la réflexion d'une Commission éminente présidée par le paléontologue Yves Coppens, d'un large débat démocratique et d'un travail parlementaire intense, autour d'un rapport exceptionnel remis le 12 mai 2004 par Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, députée. On retrouve dans cette charte, certaines dispositions qui avaient au préalable force de loi, notamment celles issues de la loi Barnier du 2 février 1995, mais qui vont acquérir, par leur « constitutionnalisation », une portée, une solennité et une pérennité qu'elles n'avaient pas. La France s'apprête ainsi à rejoindre le petit nombre de pays qui ont fait de *l'environnement écologiquement équilibré, un bien commun à l'usage du peuple* (art 225 de la Constitution brésilienne).

On peut dès lors s'étonner de ne pas retrouver proclamé avec la même vigueur ce droit à un environnement sain, avec les devoirs qui en découlent, dans le projet de Constitution pour l'Europe soumis présentement à l'approbation des Etats de l'Union.

Une exégèse rapide des textes montre, et c'est l'objet du tableau joint en annexe, que les dispositions de la Charte de l'Environnement se retrouvent, peu ou prou, dans divers articles du projet de Constitution pour l'Europe. Beaucoup d'entre elles figuraient d'ailleurs déjà dans les traités d'Amsterdam et de Maastricht. Tel est le cas en particulier de l'article III-233 qui traite de l'Environnement au sein de la partie III du projet de Constitution consacrée aux politiques et au fonctionnement de l'Union. De nombreuses Directives, transposées en droit national, et une jurisprudence européenne de plus en plus fournie, attestent de l'importance que les instances européennes portent aux questions environnementales.

Il demeure que la place accordée à l'Environnement dans le projet de Constitution pour l'Europe, même si elle est plus grande que par le passé, même si elle jouira ainsi d'une meilleure visibilité et d'une meilleure lisibilité, demeure relativement timide, non seulement au regard du droit français tel qu'il va ressortir de la modification prochaine de notre Constitution mais aussi du droit international qui n'est pas avare de déclarations et de conventions, puisque plus de 300 textes concernant en tout ou partie l'environnement ont été recensés, parmi lesquels la Déclaration de Stockholm de 1972, la Déclaration de Rio de 1992 et la Déclaration de Johannesburg de 2002 et un très grand nombre de traités

ayant une incidence directe sur le plan du droit positif, en particulier et tout dernièrement le Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 s'inscrivant dans le cadre de la Convention de New-York du 9 mai 1992 sur le changement climatique.

La différence d'approche sur un sujet aussi transversal surprend : d'un côté une Charte sur l'Environnement élevée au niveau de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 et dont beaucoup ont souligné le caractère un peu surdimensionné voire emphatique, au moins dans la forme, de l'autre une compilation de textes partiels et souvent préexistants auxquels on a refusé de donner le souffle que le sujet aurait mériter.

L'une des raisons tient au fait que le projet de Constitution pour l'Europe traite avant tout de l'Union, de ses objectifs, de ses politiques et de ses modes de fonctionnement, alors que la Charte de l'Environnement va au-delà, abordant l'environnement en termes de droits fondamentaux de l'homme et d'obligations associées.

A défaut d'un protocole spécifique sur l'environnement ou sur le développement durable qui eut été annexé au texte de la Constitution européenne mais auquel les chefs de gouvernement se sont refusés, deux occasions de donner à ce texte davantage de hauteur aux questions environnementales ont été manquées :

- il eut été possible de renforcer la partie II du projet de Constitution pour l'Europe, qui consiste en la reprise de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par laquelle l'Union reconnaît les droits, les libertés et les devoirs des peuples qui la composent. Cette charte voulue par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Conseil européen de Cologne de juin 1999 et proclamée lors du Conseil européen de Nice, le 7 décembre 2001, n'avait pas jusqu'ici force de loi, n'étant adossée à aucun traité. Il eut été souhaitable, à l'occasion de son intégration dans le projet de Constitution européenne, de donner plus de vigueur au seul article de cette charte, devenu l'article II-97 du projet de Constitution européenne, qui traite de la protection de l'Environnement :

« Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable ».

- à défaut de revenir sur le texte de cette charte, fruit d'un travail que l'on imagine laborieux de la convention mise en place à Tampere par le Conseil européen, il eut également été possible de poser plus clairement dans le préambule de la future Constitution pour l'Europe le principe inscrit dans le préambule de la Charte de l'Environnement selon lequel *« l'Environnement est le patrimoine commun des êtres humains ».*

La Convention pour l'Europe offre cependant une ouverture plus large sur le développement durable

Il faut reconnaître a contrario que la future Constitution de l'Europe comporte un certain nombre de points positifs qui n'apparaissent pas ou qui n'apparaissent que de façon trop marginale dans la Charte pour l'Environnement.

Le premier de ceux-ci est sans conteste la prise en compte explicite de la notion de développement durable dont l'environnement est l'une des trois composantes.

Le préambule du projet de Constitution pour l'Europe souligne ainsi « *la responsabilité de chacun à l'égard des générations futures et de la planète* ».

L'article I-3, consacré aux objectifs de l'Union, énonce quant à lui:

« L'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique ».

C'est la première fois, dans l'histoire de l'union européenne, que la notion d'économie sociale de marché se trouve ainsi affirmé. Plus loin, le même article stipule que :

« Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme etc ».

On le voit, sont ainsi fortement affirmées, en tant qu'objectifs de l'Union, les notions transversales du développement durable qui constituent des valeurs auxquelles Passages et le Forum mondial du développement durable ont constamment montré leur attachement en y incluant notamment la lutte contre la pauvreté et l'inégalité.

Dans la partie III du projet de Convention, consacré aux politiques et aux modes de fonctionnement de l'Union, l'article III-119 repositionne tout aussi clairement l'environnement dans une vision intégrée de développement durable, précisant que :

« les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions visées à la présente partie afin, en particulier de promouvoir le développement durable ».

Quant à l'article III-292, il fixe, en autres choses, pour objectifs à l'action extérieure de l'Union, de :

« Soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'en éradiquer la pauvreté » ;

« Contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité et la gestion durable des ressources naturelles mondiales, afin d'assurer un développement durable ».

A noter également le lien explicite mentionné dans le texte européen entre les deux domaines de compétence partagée que sont l'*environnement* et l'*énergie*. La politique de l'Union dans le domaine de l'énergie doit en effet s'intégrer dans le cadre de l'établissement et du fonctionnement du marché intérieur, *en tenant compte de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement* (Art. III-256).

Cette intégration de la préoccupation environnementale dans le cadre plus large du développement durable est incontestablement, malgré un certain manque de solennité dans la formulation, un point fort de la future Constitution européenne par rapport à la Charte de l'Environnement.

Sans doute, eût été difficile de rédiger en appui à notre Constitution, une Charte du développement durable, tant le concept est vaste et les limites souvent imprécises. On fera également valoir à juste titre que le dernier considérant du préambule de la Charte ainsi que son article 6 ainsi rédigé :

« Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social »,

démontrent que la préoccupation de développement durable était loin d'être absente de l'esprit des rédacteurs de la charte.

Il demeure que les transversalités du développement durable et notamment la coexistence des diagonales spatiales et temporelles, c'est à dire la recherche de l'équité interrégionale et de l'équité intergénérationnelle, sont finalement exprimées de façon plus faible dans la Charte de l'Environnement que dans le projet de Constitution pour l'Europe.

Fallait-il opposer le principe de prévention au principe de précaution ?

Un autre débat peut être ouvert autour des principes de prévention, de pollueur-payeur et de précaution. La Charte de l'Environnement leur consacre trois articles, l'article 5 relatif au principe de précaution ayant donné lieu à de très vifs débats et étant réputé être d'application directe.

Le projet de Constitution pour l'Europe se contente d'une simple phrase de l'article III-233 issu du traité de Maastricht, selon laquelle :

« La politique de l'Union est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur ».

Fallait-il aller plus loin dans la Constitution pour l'Europe et définir en particulier le principe de précaution ? Nous n'en sommes pas sûrs et nous faisons partie de ceux qui considèrent comme byzantines les discussions sur la distinction, jugée primordiale par d'autres, entre principe de précaution et principe de prévention. Dès lors qu'a été écartée une acception dure du principe de précaution qui aurait consisté à dire qu'aucune action ne peut-être entreprise tant que n'a pas été démontrée son absence de conséquences dommageables à l'environnement, acception qui aurait conduit à l'inaction dans bien des cas, la distinction entre les deux notions nous semble incertaine. On a en effet l'habitude de rattacher le principe de prévention aux situations de risques connus où des analyses bien balisées sont possibles. Le principe de précaution s'appliquerait quant à lui à des contextes où les dangers, quoique identifiés, sont encore marqués par l'incertitude scientifique. Il s'agirait alors, pour reprendre une expression courante dans les contrats américains, d'une obligation de « best reasonable efforts » face à une situation non totalement maîtrisée.

Mais la distinction entre « certain » et « incertain » est simpliste et la réalité est souvent plus complexe. Doit-on par exemple considérer que les risques de changement climatique ou les risques attachés au traitement des déchets nucléaires relèvent du principe de précaution plutôt que du principe de prévention ?

Ces débats sont sans importance réelle sur le résultat. Dans tous les cas, les éléments de connaissance doivent être rassemblés, les risques pesés, par différentes approches si

possible, des coefficients de sécurité appliqués et des décisions prises, en intégrant, souvent au niveau politique, l'ensemble des données du problème considéré.

On pourra par contre noter que la portée des principes de prévention ou de précaution posés au niveau européens, c'est-à-dire leur « opposabilité » future, est a priori plus large que celle résultant de la Charte nationale de l'Environnement. Cette dernière est réservée aux seules autorités publiques alors que le projet de Constitution pour l'Europe intéresse la politique de l'Union sous toutes ses formes et donc susceptible de connaître moins de limites dans son « effectivité ». Toutefois, il faut se souvenir que, pour la France, c'est la Charte de l'Environnement qui s'imposera, les traités internationaux et le droit européen en particulier ne prévalant pas sur la Constitution, puisque leur ratification est subordonnée à leur conformité constitutionnelle.

*
**

Au final, ce sont bien deux textes éloignés dans leur forme mais voisins dans leurs objectifs et dans leurs principes qui seront proposés à la ratification des Français, l'un par voie parlementaire, l'autre par voie référendaire. L'un et l'autre constituent des avancées significatives, parfois plus marquées dans l'un que dans l'autre, mais allant tous les deux dans le bon sens. Il est dommage qu'il n'ait pas été jugé possible de s'adosser davantage à un édifice européen, mieux charpenté dans le domaine du développement durable et de l'environnement en particulier, et de se contenter alors d'ajouter au préambule de la Constitution française quelques articles concis et bien sentis. On aurait ainsi pu éviter cette impression de flottement entre environnement et développement durable et, en reconnaissant la primauté de ce dernier sur l'environnement qui n'en est qu'une composante, donner à la révision constitutionnelle française davantage de portée.

Mais sans doute y aurait-on perdu la solennité que l'on voulait politiquement donner à la reconnaissance constitutionnelle du droit à un environnement sain ainsi que l'impression de placer la France en tête des nations soucieuses du respect de cet environnement.

Annexe

Tentative de rapprochement entre la Charte de l'Environnement et le projet de Constitution pour l'Europe

<i>Dispositions de la Charte de l'Environnement (hors Préambule)</i>	<i>Dispositions comparables du projet de Constitution pour l'Europe</i>
<i>Art. 1^{er}.</i> - Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.	Art I-9 et jurisprudence associée. Art II-97 et III-233-1
<i>Art. 2.</i> - Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.	Partie II - Préambule
<i>Art. 3.</i> - Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.	Art III 233-2
<i>Art. 4.</i> - Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.	Art III 233-2
<i>Art. 5.</i> - Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.	Art III 233-2 et 3
<i>Art. 6.</i> - Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.	Préambule, Art I-3 et Art III-119
<i>Art. 7.</i> - Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.	Convention d'Aarhus
<i>Art. 8.</i> - L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.	Art II-74
<i>Art. 9.</i> - La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.	Art I-3-3 et III-233-3
<i>Art. 10.</i> - La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France.	Art III-292-2