

CHARTRE DE L'ENVIRONNEMENT

Le GIR Maralpin a reçu, le 7 février de la Diren-Paca, une lettre circulaire du ministère de l'écologie et du développement durable invitant à répondre, avant le 12 février (!), à un questionnaire intitulé "Participez à l'écriture de la Charte de l'Environnement" dans le cadre d'une "Consultation nationale pour la Charte de l'Environnement" marquée par des assises territoriales (le 21 février en Avignon pour notre Région) et devant déboucher sur une présentation de la Charte lors de la journée mondiale de l'environnement se déroulant le 5 juin 2003.

Ce questionnaire énonce en introduction que "La Charte pour l'Environnement va porter au niveau constitutionnel les principes fondamentaux du droit à un environnement protégé et du développement durable". Il comporte de nombreuses rubriques (18), la majorité de type "questions à choix multiples", quelques autres restant ouvertes.

En dépit de la brièveté du délai accordé, et de la perplexité dans lequel un tel questionnaire peut plonger un ancien enseignant du Droit de l'environnement, notre collègue Christian du Saussay a bien voulu acquiescer le GIR de ses devoirs en sacrifiant, certes, au questionnaire (non reproduit ici car largement diffusé), mais, surtout, en faisant parvenir aux organisateurs de la consultation les observations ci-après dont nous croyons savoir qu'elles ont retenu l'attention.

Observations du GIR Maralpin

Note rédigée par Christian du Saussay

1. LA DÉMARCHÉ

A priori, élever les principes du droit de l'environnement au rang constitutionnel satisfait une demande déjà ancienne des milieux environnementalistes et rejoint l'usage du traité constitutif de l'Union européenne ou les constitutions de nombreux pays.

Les avantages concrets n'en sont cependant pas évidents, tout au moins dans l'immédiat :

- les citoyens n'ont, en France, ni action, ni exception d'inconstitutionnalité ; en revanche, ils peuvent provoquer le contrôle des lois françaises par rapport au Droit communautaire (dont on dit qu'il est à l'origine d'environ 80 % de la législation française) ;
- le contrôle de la conformité à la Constitution dépend de la rédaction plus ou moins précise de ses dispositions ainsi que de l'attitude du juge (le Conseil d'État aurait, paraît-il, qualifié les articles de la loi Barnier qui sont repris dans l'article L 1101 C.Env. de "Droit qui bavarde") ;
- ce ne sont pas tant les lois qui contrarient l'application du Droit de l'environnement que les décisions des autorités publiques qui ne prennent pas ses textes d'application, ne veillent pas à son respect, ni ne sanctionnent les infractions à ses dispositions, ou encore prennent, dans d'autres domaines ou instruments d'administration, des décisions sans cohérence avec les objectifs environnementaux affichés (par exemple, l'écart entre le rééquilibrage rail/route, affirmé par le schéma des transports, et les affectations de crédits par les contrats de plan Etat/Régions, la rareté des décrets d'application de la loi sur l'air ou le laxisme de l'inspection des ICPE et des préfets).

Mais il n'est pas impossible que le Conseil constitutionnel puisse un jour écarter des contradictions entre la loi et les dispositions de la "Charte". Même si l'on pense que son adoption représente une manœuvre politicienne et qu'elle ne va pas "changer nos vies", elle n'est pas à rejeter. Il est aussi heureux de profiter de l'occasion pour compléter la liste des principes du droit de l'environnement.

2. LES PRINCIPES

Les ajouts à la liste de l'article L 110-1 pourraient être :

- le principe d'intégration, qui est une conséquence logique du concept de développement durable et du principe de prévention (déjà consacré par la déclaration de Rio 1992 et le traité constitutif de l'U.E., il inspire les différents textes organisant la coordination interministérielle en matière d'environnement) ;
- le droit de vivre dans un environnement qui ne nuise pas à la santé (dont la reconnaissance sectorielle par la loi de 1986 sur l'air n'a pas eu l'effet d'une bombe contentieuse que d'aucuns avaient redouté).

Certaines des suggestions du questionnaire (§ 2.4 & § 2.7) sont à éviter parce que trop vagues, ou relevant de la loi (étude d'impact, responsabilité, fiscalité), ou constituant du "bavardage" (les devoirs).

La suggestion concernant "le rôle de la science" est à la fois trop vague (quel rôle ?) et dangereuse. En effet, les liens croissants des scientifiques avec les intérêts économiques font qu'ils se comportent plus en avocats qu'en sources objectives de renseignements. Surtout, il se manifeste, depuis quelques années (disons, depuis l'appel d'Heidelberg) un renouveau du scientisme qu'il serait périlleux de conforter sur le plan juridique. Si l'on y tient, il vaut mieux consacrer un principe d'ouverture à la contre-expertise, en laissant clairement la décision aux politiques et aux citoyens, et sans faire de la science officielle une manière d'arbitre.

Quant aux quatre principes acquis (§ 2.5), ils semblent tous assez largement connus et compréhensibles (encore que l'on confonde parfois précaution et prévention). Ils sont tous tantôt invoqués, tantôt méconnus, sauf la participation. Mais cette dernière s'exerce dans un cadre légal insuffisamment démocratique. Une extension des possibilités de référendum serait la bienvenue.

Enfin, le développement durable (Questionnaire §§ 1.1, 1.2 & 1.3), orientation plutôt que principe, ne doit pas se résumer aux trois "piliers" économique, social et environnemental. Ceux-ci sont commodes pour concevoir des indicateurs, établir des certifications et comparer des entreprises. Mais cette approche se prête trop à l'arbitrage en faveur des intérêts financiers, ou aux mesures cosmétiques, pour tenir lieu de version opérationnelle du développement durable. En outre, la performance sur les trois plans n'implique pas nécessairement que l'on mène une production viable sur le long terme (principe 8 de la Déclaration de Rio 92). Le développement durable est une notion qui a le mérite de se situer sur le long terme, mais dont on n'a pas su ou pu tirer des conséquences concrètes indiscutables (d'où son succès !). Mieux vaut, pour le moment, ne pas toucher à sa définition juridique, ni d'ailleurs à celle de l'environnement (en bonne logique, c'est une énumération plutôt qu'une définition, mais elle a le mérite de la clarté).

3. LES MODALITÉS ÉCRITES DE LA CONSULTATION

Sans préjuger de ce qui se fera en Avignon, les modalités écrites de la consultation ne sont pas très satisfaisantes.

- Les délais de réponse utile au questionnaire sont bien courts, surtout lorsqu'on en a eu par une tierce personne.
- Les questions sont trop fermées sans possibilité d'expression de nuances (ex. peut-on cocher la case "oui" ou "non" pour un principe qui est parfois appliqué, parfois pas ?).
- Certaines questions sont mal posées. C'est le cas, semble-t-il, du § 1.4 qui mélange des objectifs et des moyens... en demandant de les classer, ou encore du § 1.5 qui demande d'établir un ordre de préférence entre divers moyens des politiques d'environnement : la préférence doit aller aux moyens les plus efficaces... et ceux-ci varient selon le problème considéré, de surcroît, à moins de vouloir complaire au MEDEF, les politiques doivent pouvoir disposer de toute la palette légale.
- Les questions relatives à l'adoption de nouveaux principes sont réparties entre les §§ 2.4, 2.7 et 3, sans logique apparente. Quel but visait leur auteur ?

Ces observations renforcent, du moins dans l'esprit de celui qui les formule ici, l'impression d'une consultation orientée pour assurer le succès de l'opération annoncée par le Président de la République.

Nice, le 12 février 2003