

N° 547

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 mai 2014

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi constitutionnelle de M. Jean BIZET et plusieurs de ses collègues, visant à **modifier la Charte de l'environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation,***

Par M. Patrice GÉLARD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Vincent Capo-Canellas, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, René Garrec, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Huest, Philippe Kaltenbach, Mme Isabelle Lajoux, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendlé, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 183, 532 et 548 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LES EFFETS DE LA RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION	9
A. LA PORTÉE DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT DE 2004 DANS LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL	10
1. <i>L'adoption de la Charte de l'environnement de 2004</i>	10
2. <i>La Charte de l'environnement dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel</i>	11
B. LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION DANS L'ORDRE JURIDIQUE FRANÇAIS	14
1. <i>La définition constitutionnelle du principe de précaution</i>	14
2. <i>Le principe de précaution en droit européen et international</i>	16
3. <i>Le principe de précaution en droit français avant 2005</i>	18
4. <i>Le principe de précaution depuis 2005 : une application raisonnée par les juges, une interprétation excessive par l'opinion publique</i>	19
II. L'AMBITION MODESTE DE LA PROPOSITION DE LOI	23
A. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI : PRÉCISER LA PORTÉE DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION SANS LE REMETTRE EN CAUSE	23
B. LA PROCÉDURE DES PROPOSITIONS DE LOI CONSTITUTIONNELLE	24
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : APPROUVER LE PRINCIPE DE LA PROPOSITION DE LOI	25
EXAMEN DES ARTICLES	27
EXAMEN EN COMMISSION	31
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	37
TABLEAU COMPARATIF	39
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	41

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

La commission des lois, réunie mercredi 21 mai 2014 sous la présidence de **M. Jean-Pierre Sueur**, président, a examiné le rapport de **M. Patrice Gélard** et établi son texte sur la proposition de loi **constitutionnelle** n° 183 (2013-2014), déposée par M. Jean Bizet et plusieurs membres du groupe UMP, visant à **modifier la Charte de l'environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation.**

Souscrivant à l'intention exprimée par ce texte, la commission des lois l'a approuvé, tout en souhaitant clarifier et préciser sa rédaction par l'adoption de **cinq amendements** présentés par son rapporteur. Ce texte vise à compléter la Charte de l'environnement par l'affirmation d'une exigence de recherche scientifique et de progrès technique, de façon à contribuer à une compréhension plus équilibrée du principe de précaution.

Figurant à l'article 5 de la Charte de l'environnement adoptée par la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, le principe de précaution demeure aujourd'hui **l'objet de controverses.**

Les juridictions compétentes assurent une application proportionnée et raisonnable du principe de précaution, en particulier lorsqu'elles contrôlent les mesures mises en place par les autorités publiques, sur la base de l'état des connaissances scientifiques, afin de prévenir d'éventuelles atteintes graves et irréversibles à l'environnement, conformément à l'article 5 de la Charte. Ainsi, ce principe constitue une règle de procédure qui s'impose aux pouvoirs publics et exige un approfondissement de la recherche scientifique.

Cependant, **le principe de précaution demeure souvent mal compris par l'opinion publique**, lorsqu'il est interprété comme un principe d'abstention en cas de risque, même hypothétique, d'atteinte à l'environnement. Dès lors, ce malentendu peut influencer les décideurs publics et privés, en les dissuadant d'entreprendre des recherches ou des projets dès lors qu'existe un tel risque, faisant de ce principe un **frein à l'innovation et à l'initiative économique.**

Si la voie référendaire prévue exclusivement par la Constitution pour les propositions de révision ne se prête guère à ce texte, le débat aura toutefois le mérite de contribuer à clarifier l'interprétation du principe de précaution et d'inciter les pouvoirs publics à en faire une application correcte.

La commission des lois a **adopté** la proposition de loi constitutionnelle **ainsi modifiée.**

Mesdames, Messieurs,

Le 14 mai dernier, la cour d'appel de Colmar a relaxé cinquante-quatre personnes accusées d'avoir détruit volontairement, en 2010, dans le vignoble alsacien, une parcelle expérimentale de 70 porte-greffes de vigne génétiquement modifiés, exploitée par l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), sur fonds publics et à des fins de recherche publique, afin d'étudier l'impact de plantes génétiquement modifiées sur la biodiversité du sol et de remédier à la maladie du court-noué, pour laquelle il n'existe à ce jour aucun traitement.

La cour d'appel a jugé que l'arrêté ministériel qui avait autorisé cette expérimentation était illégal¹, en raison d'une erreur manifeste d'appréciation sur les risques inhérents à une culture d'organismes génétiquement modifiés (OGM) en plein champ, sans mesures de confinement, de sorte que le délit de destruction ne serait pas constitué. Cet arrêt fait donc implicitement application du principe de précaution : les autorités publiques compétentes n'auraient pas pris les mesures nécessaires, en l'état des connaissances scientifiques, pour limiter les risques de cette expérimentation sur l'environnement. Le président de l'INRA a considéré qu'une telle décision pourrait conduire à paralyser toute recherche publique sur les OGM, alors qu'elle est nécessaire pour acquérir les connaissances scientifiques qui permettraient de mieux apprécier la consistance et la réalité des risques potentiels liés aux OGM².

L'actualité récente illustre ainsi les préoccupations qui ont inspiré les auteurs de la présente proposition de loi constitutionnelle visant à modifier la Charte de l'environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation. Déposée le 3 décembre 2013 à l'initiative de notre collègue Jean Bizet et plusieurs de nos collègues du groupe UMP, cette proposition n° 183 (2013-2014) a été inscrite, à la demande du groupe UMP, à l'ordre du jour de la séance du Sénat du 27 mai 2014.

¹ Au moment de l'adoption du présent rapport, cet arrêt n'était pas encore rendu public.

² La réaction du président de l'INRA est consultable à l'adresse suivante : <http://presse.inra.fr/Ressources/Communiqués-de-presse/Proces-des-faucheurs-volontaires-de-Colmar-une-issue-judiciaire-un-necessaire-debat>

La Charte de l'environnement de 2004 a été introduite dans notre ordre constitutionnel par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005. Dans son article 5, elle consacre le principe de précaution, en précisant la manière dont les autorités publiques, seules compétentes, doivent en faire application.

Cependant, l'imprécision de la rédaction des dispositions de la Charte relatives au principe de précaution en permet une interprétation extensive, tant par les autorités publiques chargées d'y veiller que par l'ensemble des acteurs du développement durable et de la protection de l'environnement et, au-delà, par l'opinion publique.

Invoquant l'intention du constituant, l'auteur de la proposition de loi considère que les inquiétudes formulées à l'égard du principe de précaution dès 2004 se sont depuis lors concrétisées. L'exposé des motifs rappelle ainsi « *la crainte que l'application du principe de précaution renforce les réticences envers la science* » et devienne « *un frein aux activités de recherche et au développement économique* ». L'auteur de la proposition de loi critique l'importance, excessive selon lui, accordée à une mauvaise interprétation du principe de précaution, au détriment du développement économique et du progrès scientifique.

Force est de reconnaître, en effet, que le principe de précaution fait toujours débat depuis 2005 et compte autant de promoteurs que de détracteurs.

Rapporteur en 2004 du projet de révision constitutionnelle à l'origine de la Charte de l'environnement¹, votre rapporteur avait déjà observé que « *le principe de précaution apparaît comme l'aspect le plus controversé de la Charte* ». On peut d'ailleurs déplorer que la Charte n'ait pas été accompagnée d'une étude d'impact qui aurait permis de mieux apprécier ses conséquences concrètes.

La pression de l'opinion publique est très forte, nationalement comme localement, sur des sujets tels que les effets des ondes électromagnétiques des antennes de téléphonie mobile ou des lignes à haute tension, l'exploitation des gaz de schiste, les centrales nucléaires ou encore les organismes génétiquement modifiés, en raison des inquiétudes et des craintes subjectives portant sur leurs conséquences sur la santé et pas uniquement sur l'environnement.

Votre rapporteur constate que le principe de précaution, mal compris, tend à devenir un principe d'inaction ou d'abstention pour les pouvoirs publics, au détriment des autres priorités qu'ils sont tenus de poursuivre, tels que le développement économique, le progrès de l'emploi ou encore l'aménagement du territoire. Dans un contexte d'incertitude des connaissances scientifiques sur les conséquences d'un projet, on préférerait y renoncer, sans même procéder aux évaluations scientifiques qui permettraient d'apprécier son impact potentiel sur l'environnement, plutôt que de s'exposer à des risques, au moins autant médiatiques et politiques que juridiques.

¹ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/103-352/103-352.html>

À cet égard, votre rapporteur établit un parallèle entre l'interprétation actuelle du principe de précaution et l'application de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « loi littoral », qui devait concilier la protection du littoral et sa mise en valeur, notamment économique, alors qu'elle a souvent conduit, en pratique, au gel des projets de développement des zones littorales.

Pour autant, votre rapporteur rappelle que le préambule de la Charte de l'environnement affirme clairement que « *la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation* ». En d'autres termes, les exigences de la préservation de l'environnement ne sauraient prévaloir sur toute autre considération. Le principe de précaution doit donc être concilié avec les autres principes de valeur constitutionnelle, idée que traduit d'ailleurs l'article 6 de la Charte, selon lequel « *les politiques publiques (...) concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ».

Votre rapporteur considère qu'il ne faut pas abandonner l'innovation devant le risque de dommages éventuels, mais qu'il faut au contraire trouver, dans les débats politiques et médiatiques parfois difficiles sur l'application du principe de précaution, un juste équilibre avec l'impératif de développement, conformément d'ailleurs à la réelle signification juridique de ce principe et à la façon dont il est mis en œuvre, avec discernement, par les juridictions.

En réalité, le principe de précaution exige de soutenir la recherche scientifique, afin de mieux connaître les conséquences sur l'environnement des décisions prises par les pouvoirs publics. L'ignorance scientifique ne saurait en effet, en droit, justifier l'application du principe de précaution.

Notre collègue Jean Bizet, avec lequel votre rapporteur a pris le soin d'échanger pour mieux comprendre sa réflexion propose, ainsi, dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi constitutionnelle, de « *modifier la rédaction de la Charte de l'environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation, puisque sa bonne application repose, en fait, sur le développement des connaissances scientifiques* ».

Votre commission a approuvé l'esprit de la présente proposition de loi constitutionnelle, tout en souhaitant clarifier sa rédaction, à l'initiative de son rapporteur.

I. LES EFFETS DE LA RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION

Reconnu par le législateur dans le champ du droit de l'environnement dès 1995, mais recevant une portée plus large par sa constitutionnalisation en 2005, le principe de précaution a fait l'objet depuis d'une application mesurée par les juges, sans pour autant être clairement compris par l'opinion publique.

A. LA PORTÉE DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT DE 2004 DANS LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

1. L'adoption de la Charte de l'environnement de 2004

Issue de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005¹, la Charte de l'environnement est citée par le préambule de la Constitution, à l'instar de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et du préambule de la Constitution de 1946.

Le premier alinéa du préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 énonce ainsi :

« Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004. »

La Charte de l'environnement est reproduite *in extenso* dans l'encadré ci-après.

Charte de l'environnement de 2004

Le peuple français,

Considérant :

Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;

Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;

Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;

Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;

Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;

Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;

Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins,

Proclame :

Article 1^{er}. - Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

¹ Le dossier de cette révision constitutionnelle est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl03-329.html>

Article 2. - Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

Article 3. - 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.

Article 4. - Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

Article 5. - Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

Article 6. - Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

Article 7. - Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Article 8. - L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.

Article 9. - La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.

Article 10. - La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France.

La Charte de l'environnement reprenait certains principes figurant déjà dans la loi ou dans le droit international, à l'instar du principe de précaution, détaillé *infra*, ou du principe de participation¹. La valeur constitutionnelle ainsi reconnue à ces principes suppose toutefois que l'exigence de préservation de l'environnement soit désormais davantage prise en compte par le législateur dans tous les domaines et toutes les branches du droit, au-delà du seul droit de l'environnement, et dans l'ensemble des politiques publiques.

2. La Charte de l'environnement dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel

Si le caractère normatif de certaines dispositions de la Charte a pu être contesté lors de son adoption, il ne fait guère de doute aujourd'hui que toutes ont une valeur constitutionnelle. Néanmoins, certaines n'ont pas encore donné lieu à des décisions du Conseil constitutionnel, que ce soit au titre du contrôle *a priori*² ou au titre du contrôle *a posteriori* par la voie de la question prioritaire de constitutionnalité, pour celles d'entre elles qui instituent un droit ou une liberté pouvant être invoqué à l'appui d'une telle question.

¹ Le principe d'information et de participation du public aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, qui figure à l'article 7 de la Charte, était repris de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, ratifiée par la France et à laquelle le Conseil d'État a reconnu un effet direct.

² Articles 8, 9 et 10 de la Charte, ainsi que l'essentiel de son préambule.

La décision fondatrice en la matière¹, rendue dans le cadre du contrôle *a priori* de constitutionnalité de la loi, est la décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 sur la loi relative aux organismes génétiquement modifiés, par laquelle le Conseil constitutionnel a indiqué que « *l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement (...) ont valeur constitutionnelle* » et « *s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif* »². Très récemment, dans sa décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, le Conseil a considéré que les alinéas constituant le préambule de la Charte « *ont valeur constitutionnelle* ». La valeur constitutionnelle de l'intégralité de la Charte a donc été clairement reconnue par le Conseil.

La question prioritaire de constitutionnalité (QPC) a permis au Conseil constitutionnel de nourrir particulièrement sa jurisprudence sur la Charte de l'environnement, dont les articles ont motivé nombre d'actions à l'encontre de dispositions législatives réputées méconnaître les droits et libertés qu'elle avait affirmés. Le Conseil a admis, en effet, que les droits et libertés établis par la Charte pouvaient être invoqués à l'appui d'une QPC, tout en jugeant que toutes les dispositions de la Charte n'instituaient pas un droit ou une liberté pouvant fonder une QPC, qu'il s'agisse de certains de ses articles³ ou de son préambule⁴.

Par une première décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, le Conseil constitutionnel a considéré que le respect des droits et devoirs énoncés par les articles 1^{er} et 2 de la Charte « *s'impose non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif mais également à l'ensemble des personnes* », complétant sur ce point sa décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 précitée. Ainsi, toute personne privée « *a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ».

L'impact direct de la Charte s'est particulièrement manifesté au titre du droit à l'information et à la participation du public aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, institué par l'article 7 et fréquemment invoqué à l'appui de questions prioritaires de constitutionnalité. À plusieurs

¹ *Auparavant, les décisions n° 2005-514 DC du 28 avril 2005 et n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005 avaient reconnu la valeur constitutionnelle de l'article 6 de la Charte, selon lequel les politiques publiques, mises en œuvre par le législateur, doivent promouvoir un développement durable en conciliant protection et mise en valeur de l'environnement, développement économique et progrès social.*

² *Le Conseil d'État a repris cette jurisprudence, dans son arrêt Commune d'Annecy du 3 octobre 2008, n° 297931, par lequel il a énoncé que « L'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle » et « s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ». Le Conseil constitutionnel a confirmé cette jurisprudence dans sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.*

³ *La décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012 a précisé que l'article 6 de la Charte « n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit » et ne peut donc pas être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité.*

⁴ *La décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014 a précisé que, si les alinéas du préambule de la Charte ont valeur constitutionnelle, « aucun d'eux n'institue un droit ou une liberté que la Constitution garantit », de sorte « qu'ils ne peuvent être invoqués à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité ».*

reprises en 2011 et 2012, le Conseil constitutionnel a ainsi constaté, selon les cas, que ni les dispositions contestées « *ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause* » ou que le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence « *en adoptant les dispositions contestées sans fixer les conditions et limites du principe de la participation du public* », de sorte que ces dispositions ont été censurées¹.

Le principe de participation affirmée par l'article 7 de la Charte, « *dans les conditions et les limites définies par la loi* », a bénéficié d'une postérité sans doute inattendue en 2005. Dans ses décisions, le Conseil a également rappelé qu'il incombait au législateur lui-même et, dans le cadre qu'il aura fixé, aux autorités administratives de déterminer les modalités de la participation du public aux « *décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* », alors que jusque-là de telles dispositions pouvaient relever du niveau réglementaire, si elles existaient. Conformément à la Charte, le Conseil exigea par conséquent du législateur qu'il prenne des dispositions en ce sens.

Ainsi, afin de répondre à ces censures successives, a été adoptée la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, complétée ensuite par l'ordonnance n° 2013-714 du 5 août 2013, ayant le même objet et prise sur le fondement d'une habilitation accordée par l'article 12 de cette loi. L'intervention de ces deux textes n'a cependant pas complètement mis fin aux décisions de censure sur le fondement de l'article 7, comme en atteste la très récente décision n° 2014-395 QPC du 7 mai 2014.

La valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement comme ses effets dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel sont ainsi incontestables. Toutefois, comme l'a souligné le professeur Michel Prieur, directeur de la *Revue juridique de l'environnement* et directeur scientifique du Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement de l'aménagement et de l'urbanisme (CRIDEAU) de l'université de Limoges, « *si l'opposabilité juridique de l'ensemble de la Charte ne fait plus de problème, le principe de précaution reste encore largement incompris* »².

¹ Au titre de ces censures sur le fondement de l'article 7 de la Charte, on peut citer les décisions n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012, n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012, n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012. La dernière décision de ce type est particulièrement récente, puisqu'il s'agit de la décision n° 2014-395 QPC du 7 mai 2014.

² « *Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement* », Michel Prieur, Les nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 43, 2014, p. 13.

B. LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION DANS L'ORDRE JURIDIQUE FRANÇAIS

Le principe de précaution n'est pas apparu dans notre ordre juridique avec l'adoption de la Charte de l'environnement en 2005. L'article 5 de la Charte a cependant donné une valeur constitutionnelle à ce principe, jusque-là reconnu en droit international et par le législateur national, en reprenant en réalité la définition déjà retenue par le législateur depuis 1995.

1. La définition constitutionnelle du principe de précaution

Le principe de précaution, qui concerne les risques environnementaux incertains, mentionné à l'article 5 de la Charte de l'environnement, se distingue du principe de prévention, plus directif, figurant à l'article 3 de la Charte¹, qui vise à prévenir les risques environnementaux avérés. Les risques directs sur la santé ne relèvent pas, en revanche, du principe tel qu'il est défini par la Charte.

L'article 5 de la Charte dispose ainsi :

« 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 œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. »

L'article 5 de la Charte fixe trois critères cumulatifs pour que soit mis en œuvre le principe de précaution par les autorités publiques compétentes, dans l'exercice de leurs attributions : l'existence d'un risque de dommage pour l'environnement, l'incertitude des connaissances scientifiques sur la réalité de ce risque, le caractère potentiellement grave et irréversible des atteintes qui en résulteraient pour l'environnement.

Dans l'hypothèse où ces critères, assez rigoureux, seraient réunis, il appartiendrait alors aux autorités publiques compétentes, non pas de renoncer, par précaution, aux décisions ou projets en cause, mais de mettre en œuvre des procédures d'évaluation des risques et d'adopter des mesures provisoires et proportionnées pour empêcher que le risque se concrétise. Il s'agit donc d'une obligation de moyens, en l'état des connaissances scientifiques, qui incombe aux seules autorités publiques, chacune dans son domaine d'attribution, à savoir l'État et ses services, les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que les autorités indépendantes dotées d'un pouvoir réglementaire. S'agissant des personnes privées, si elles ne sont pas directement destinataires du principe de précaution, elles doivent respecter les décisions des autorités publiques prises en application de ce principe.

¹ « 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. »

Les procédures d'évaluation des risques exigent un renforcement des recherches scientifiques en amont de la décision, sous forme d'études d'impact approfondies, mais également un suivi scientifique régulier, voire continu, une fois que la décision publique aura été mise en œuvre. L'existence du risque, si elle est incertaine au moment de la décision, doit cependant être étayée sur des éléments de preuve scientifiques et ne pas être hypothétique.

Ainsi, le principe constitutionnel de précaution suppose, par nature, de développer les connaissances scientifiques comme de promouvoir l'innovation et le progrès technique, ainsi que le suggère l'auteur de la présente proposition de loi constitutionnelle. L'absence de connaissances scientifiques permettant de faire état de l'existence d'un risque ne permet pas, en effet, de faire application du principe de précaution. En d'autres termes, l'ignorance ne saurait justifier l'application du principe de précaution.

Les autorités publiques doivent également mettre en place des mesures provisoires et proportionnées pour parer à la réalisation du dommage éventuel, qui peuvent être un régime d'autorisation préalable, des règles particulières, des mesures de confinement ou de protection renforcée de l'environnement, et le cas échéant des mesures d'interdiction temporaire ou de suspension... Ces mesures ont un caractère provisoire, dans la mesure où l'évaluation vise à permettre de préciser les risques, conduisant à abandonner, diminuer ou bien au contraire renforcer ces mesures. Ces mesures doivent être proportionnées au regard du risque tel qu'il est perçu en l'état des connaissances scientifiques, ce qui suppose, en particulier, qu'elles présentent un coût raisonnable pour la collectivité et qu'en tout état de cause il soit fait un bilan entre le coût et les avantages de ces mesures.

Dans certains cas, l'évaluation scientifique pourra conduire à renoncer au projet ou à la décision, mais généralement à l'issue de l'expérimentation sur sa mise en œuvre et pas en amont, selon la logique de l'article 5 de la Charte, ou encore à en prévoir la suspension provisoire, le temps de disposer d'éléments scientifiques plus précis.

Ainsi, comme votre rapporteur l'a indiqué dans son rapport de 2004 sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement :

« En d'autres termes, le principe de précaution n'a aucune vocation à garantir le « risque zéro ». Il appelle à une prise de risque raisonnable dans un contexte jugé encore incertain. En conséquence, il implique non une obligation de résultat mais un devoir d'agir à travers la promotion de la recherche et la prise en compte attentive des nouveaux éléments de connaissance scientifique. »

D'un point de vue juridique, le principe de précaution exige ainsi des autorités publiques compétentes qu'elles agissent et non qu'elles renoncent. Le principe de précaution constitue donc une règle de procédure, dans certaines hypothèses particulières, c'est-à-dire lorsque sont réunis les critères prévus par la Charte, et non une règle de fond qui devrait conduire à l'abstention en cas de risque potentiel d'atteinte grave et irréversible à l'environnement.

Ainsi, bien compris, le principe de précaution est un facteur de progrès scientifique et technologique, pour mieux connaître et mieux évaluer les risques environnementaux, et ainsi passer, s'il y a lieu, du principe de précaution au principe de prévention face à un risque devenu certain.

Enfin, tel qu'il est rédigé, l'article 5 de la Charte de l'environnement est d'application directe et ne requiert donc pas l'intervention du législateur, lequel pourrait cependant souhaiter préciser ses modalités d'application concrètes.

2. Le principe de précaution en droit européen et international

Les préoccupations relatives à l'environnement ont été intégrées dans le droit international public progressivement à partir des années 1970¹, dans des instruments juridiques souvent dépourvus de caractère contraignant. Toutefois, la reconnaissance du principe de précaution est évidemment plus récente.

La Déclaration de Rio, adoptée par la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement réunie à Rio de Janeiro en juin 1992, sans caractère contraignant², se réfère au principe de précaution dans son « *principe 15* », dans une formulation comparable à celle de la Charte de l'environnement³, comme elle mentionne d'autres principes repris dans la Charte, à l'instar du principe de participation du public. Le principe de précaution avait été évoqué pour la première fois en 1987 lors de la seconde conférence internationale sur la protection de la mer du Nord.

L'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dit « accord SPS », conclu en 1994 parallèlement à l'accord de Marrakech instituant l'OMC, admet le principe de précaution, à des fins sanitaires, pour déroger aux règles de libre-échange.

Dans son arrêt du 27 septembre 1997 sur l'affaire relative au projet Gabčíkovo Nagymaros, la Cour internationale de justice a évoqué la nécessité de prendre des mesures de précaution pour préserver l'environnement.

¹ En premier lieu, la déclaration finale de la conférence des Nations Unies sur l'environnement, réunie à Stockholm en juin 1972.

² Ce texte est consultable à l'adresse suivante : <http://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm>

³ « Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement. »

À partir de 2009, la Cour européenne des droits de l'homme, qui avait déjà reconnu le droit à bénéficier d'un environnement sain et respectueux de la santé au titre de la protection de la vie privée, a également reconnu le principe de précaution sur le fondement de l'article 8 de la convention relatif au droit au respect de la vie privée et familiale¹.

Dans le cadre de l'Union européenne, le principe de précaution est cité pour la première fois par le traité de Maastricht signé le 7 février 1992. Il figure à présent à l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, selon lequel « *la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement (...) 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* ». Depuis les années 1990, un certain nombre de directives dans le domaine environnemental invoquent le principe de précaution. La Cour de justice de l'Union européenne, quant à elle, a reçu le principe de précaution, au travers notamment de la protection de la santé², pour admettre des restrictions en matière de libre circulation des marchandises, mais sans lui avoir reconnu des conséquences importantes à l'encontre des libertés économiques.

Enfin, alors que le droit international et le droit européen connaissent le principe de précaution, qui trouve ainsi à s'appliquer, votre rapporteur n'a pas trouvé de constitution étrangère l'invoquant, quand bien même l'objectif de protection de l'environnement, le droit à la protection de la santé ou le droit à un cadre de vie sain y sont affirmés. Ainsi, le principe de précaution ne figure pas dans les constitutions italienne, espagnole, néerlandaise et allemande. Il ne figure pas non plus dans la constitution portugaise, dont l'article 66 relatif à l'environnement est pourtant particulièrement détaillé.

Il semble donc que l'exemple français de la Charte de l'environnement n'ait pas fait florès dans les autres pays européens.

En revanche, la constitution du Brésil, sans mentionner le principe de précaution, y renvoie implicitement dans son article 225 sur l'environnement, plus détaillé encore que l'article 66 de la constitution portugaise, avec la notion de mesure d'urgence pour éviter la survenance d'un risque environnemental, sous le contrôle des pouvoirs publics.

¹ Arrêts *Tatar c/ Roumanie* du 27 janvier 2009, n° 67021/01, et *Bacila c/ Roumanie* du 30 mars 2010, n° 19234/04.

² Voir par exemple l'arrêt du 28 septembre 2006 *Ahokainen et Leppik*, affaire n° C-434/04.

3. Le principe de précaution en droit français avant 2005

La première affirmation législative du principe de précaution remonte à la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier ». L'article 1^{er} de ce texte introduisait en effet dans le code rural un nouvel article¹ relatif à la protection de l'environnement et aux principes devant l'inspirer, à commencer par le principe de précaution.

Cette loi définissait le principe de précaution comme le principe « *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* ».

Ces dispositions ont été reprises depuis au sein de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, créé en 2000, dont les deux premiers paragraphes sont reproduits dans l'encadré ci-après.

Paragraphes I et II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement

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

II. - Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :

1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;

2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ;

3° Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;

4° Le principe selon lequel toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ;

5° Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente.

¹ Article L. 200-1 du code rural, abrogé depuis par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement, afin d'être repris dans le code nouvellement créé de l'environnement.

Sur la base de cette définition législative, le juge administratif avait déjà reconnu dans son contrôle une portée au principe de précaution, en vérifiant les procédures mises en place par l'administration pour arrêter ses décisions ayant un impact sur l'environnement, mais en limitant son contrôle sur le fond des décisions prises au seul contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le principe de précaution avant 2005 était donc déjà interprété comme un principe procédural, encadrant l'exercice des pouvoirs de l'administration.

4. Le principe de précaution depuis 2005 : une application raisonnée par les juges, une interprétation excessive par l'opinion publique

Les personnes entendues par votre rapporteur ont toutes estimé que les juges saisis de contentieux s'appuyant sur le principe de précaution en faisaient une application mesurée, circonscrite et raisonnable.

Dans la mesure où, en application de l'article 5 de la Charte, la mise en œuvre du principe de précaution appartient aux « *autorités publiques* », le juge administratif est à l'origine de l'essentiel de la jurisprudence.

Selon votre rapporteur, la jurisprudence ainsi dégagée se caractérise par les lignes directrices suivantes : l'absence de connaissance scientifique sur des risques potentiels d'atteinte à l'environnement ne justifie pas l'application du principe de précaution, c'est-à-dire la mise en œuvre de mesures provisoires et proportionnées ; le principe de précaution ne trouve à s'appliquer qu'en cas d'incertitude scientifique empêchant d'évaluer les risques avec suffisamment de précision, le juge se limitant à contrôler, sur le fondement de l'erreur manifeste d'appréciation, les mesures qui doivent être prises par l'administration pour parer à la réalisation de ces risques ; l'existence de risques scientifiquement avérés ne relève pas du principe de précaution, mais du principe de prévention, l'autorité publique étant tenue de prévenir la survenance de ces risques par toutes les mesures appropriées.

Par sa décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 précitée, le Conseil constitutionnel a également statué sur l'application du principe de précaution. En effet, les requérants invoquaient la méconnaissance du principe à l'encontre des dispositions autorisant, de façon encadrée, la mise en culture d'organismes génétiquement modifiés. Sur les différentes dispositions contestées, le Conseil a estimé que le législateur n'avait pas méconnu le principe de précaution. Cette décision indique en particulier que la loi déferée instituait « *les conditions d'une surveillance continue, par l'autorité administrative, de l'état sanitaire et phytosanitaire des végétaux et de l'apparition éventuelle d'effets non intentionnels des pratiques agricoles sur l'environnement* », de sorte « *qu'en cas de découverte de risques pour l'environnement, postérieurement à une autorisation, l'autorité administrative peut prendre les mesures appropriées allant jusqu'à la suspension ; que, par l'ensemble de ces dispositions, le législateur a pris des mesures propres à garantir le respect, par les autorités publiques, du principe de précaution à l'égard des organismes génétiquement modifiés* ».

Du fait de sa constitutionnalisation, le principe de précaution trouve à s'appliquer à tous les domaines du droit et plus seulement dans le seul champ du droit de l'environnement. Ainsi, dans un arrêt du 19 juillet 2010¹, le Conseil d'État a considéré que le principe de précaution devait être pris en compte par l'autorité administrative en matière d'autorisations d'urbanisme, en l'espèce en vue de l'attribution d'un permis de construire pour des antennes de relais de téléphonie mobile.

Dans cet arrêt, le Conseil d'État a jugé que, « *en l'état des connaissances scientifiques sur les risques pouvant résulter, pour le public, de son exposition aux champs électromagnétiques émis par les antennes de relais de téléphonie mobile, le maire de la commune* » concernée n'avait pas entaché sa décision d'erreur manifeste d'appréciation au regard du principe de précaution en accordant le permis de construire, le Conseil précisant ainsi la nature du contrôle restreint qu'il opérerait sur le fondement du principe de précaution.

Étendant encore la portée du principe de précaution, dans un arrêt du 12 avril 2013², le Conseil d'État a considéré « *qu'une opération qui méconnaît les exigences du principe de précaution ne peut légalement être déclarée d'utilité publique* », exigeant des autorités administratives compétentes de mettre en place les mesures et procédures appropriées. Sur le fond, il a conclu que « *le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement (...) doit être écarté* ».

Par cet arrêt, le Conseil d'État a précisé les obligations qui incombent à l'administration au titre du principe de précaution, sous le contrôle du juge. Il appartient « *à l'autorité compétente de l'État, saisie d'une demande tendant à ce qu'un projet soit déclaré d'utilité publique, de rechercher s'il existe des éléments circonstanciés de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement ou d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé, qui justifierait, en dépit des incertitudes subsistant quant à sa réalité et à sa portée en l'état des connaissances scientifiques, l'application du principe de précaution* ». Dans l'hypothèse où cette condition est remplie, il incombe alors à l'autorité compétente « *de veiller à ce que des procédures d'évaluation du risque identifié soient mises en œuvre par les autorités publiques ou sous leur contrôle et de vérifier que, eu égard, d'une part, à la plausibilité et à la gravité du risque, d'autre part, à l'intérêt de l'opération, les mesures de précaution dont l'opération est assortie afin d'éviter la réalisation du dommage ne sont ni insuffisantes, ni excessives* ».

Ce même arrêt indique qu'il appartient ensuite au juge « *de vérifier que l'application du principe de précaution est justifiée, puis de s'assurer de la réalité des procédures d'évaluation du risque mises en œuvre et de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation dans le choix des mesures de précaution* ». Le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation montre bien le caractère restreint du contrôle du juge.

¹ Association du quartier des Hauts de Choiseul, n° 328687.

² Association Coordination interrégionale Stop THT, n° 342409.

Dans un arrêt du 30 janvier 2012¹, dans une affaire d'autorisation de la construction d'une antenne de téléphonie mobile, le Conseil d'État a écarté une application trop rigoureuse du principe de précaution, qui ne saurait fonder une décision de refus en l'absence d'éléments scientifiques sérieux de nature à montrer l'existence d'un risque potentiel. En d'autres termes, l'hypothèse d'un risque et, en tout état de cause, l'absence de toute connaissance scientifique ne sauraient justifier l'application du principe de précaution.

Cet arrêt du 30 janvier 2012 se situe dans le prolongement d'arrêts du 26 octobre 2011² et de l'arrêt du 19 juillet 2010 portant sur le même sujet des antennes de téléphonie mobile. Selon ces arrêts de 2011, le maire ne peut invoquer le principe de précaution pour sortir de son domaine d'attribution afin de réglementer l'installation d'antennes pour protéger la population contre les ondes électromagnétiques. En pratique, il revient le plus souvent à l'État d'exercer la responsabilité d'appliquer ce principe.

Dans un arrêt du 1^{er} août 2013³, le Conseil d'État a fait une application là encore mesurée du principe de précaution, en annulant pour erreur manifeste d'appréciation un arrêté ministériel suspendant la mise en culture de variétés de semences de maïs génétiquement modifié, autorisée au niveau européen, laquelle ne méconnaissait pas le principe de précaution. Par cet arrêt, le Conseil a aussi reconnu que le principe de précaution de la Charte de l'environnement et le principe de précaution du droit européen avaient un effet équivalent.

Dans sa décision n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013, le Conseil constitutionnel a admis que le principe de précaution pouvait être invoqué à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette décision portait sur la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique. La question des gaz de schiste illustre, elle aussi, la controverse sur le principe de précaution.

Par cette décision, le Conseil a jugé « *qu'en interdisant le recours à des forages suivis de fracturation hydraulique de la roche pour l'ensemble des recherches et exploitations d'hydrocarbures, lesquelles sont soumises à un régime d'autorisation administrative, le législateur a poursuivi un but d'intérêt général de protection de l'environnement ; que la restriction ainsi apportée tant à la recherche qu'à l'exploitation des hydrocarbures (...) ne revêt pas, en l'état des connaissances et des techniques, un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi* ». Il a ajouté « *qu'est en tout état de cause inopérant le grief tiré de ce que l'interdiction pérenne du recours à tout procédé de fracturation hydraulique de la roche pour l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux méconnaîtrait le principe de précaution* ».

¹ Société Orange France, n° 344992.

² Voir en particulier Commune de Saint-Denis, n° 326492.

³ Association générale des producteurs de maïs, n° 358103.

Ainsi, le Conseil a considéré, au regard des risques environnementaux scientifiquement établis inhérents à la technique de la fracturation hydraulique, en s'appuyant sur les études existantes, qu'une mesure d'interdiction de cette technique ne revêtait pas un caractère disproportionné. On peut estimer qu'il s'agissait, en l'espèce, d'appliquer le principe de prévention, face à un risque connu, plutôt que le principe de précaution.

Ce rapide panorama des décisions rendues depuis 2005 concernant l'application du principe de précaution par les juridictions montre bien qu'il s'agit d'une règle de procédure, imposant aux autorités publiques compétentes de mettre en œuvre des procédures d'évaluation des risques et des mesures particulières adaptées, en fonction de l'état des connaissances scientifiques, mais pas une règle de fond interdisant d'agir dès qu'un risque existe, même de façon hypothétique. Le juge vérifie donc que les autorités compétentes ont mis en œuvre des procédures d'évaluation des risques et des mesures appropriées en fonction de ces évaluations, en l'état des connaissances scientifiques à leur disposition.

Entendu par votre rapporteur, le ministère de la justice a confirmé qu'il n'avait pas constaté d'application abusive ou extensive par les juridictions du principe de précaution.

Cependant, en dépit de cette interprétation mesurée et proportionnée du principe de précaution par les juridictions, votre rapporteur constate qu'il est souvent compris dans un sens tout autre par l'opinion publique – ainsi que par certains décideurs publics –, revêtant une importance et une portée bien plus grandes que sa réalité juridique. Le principe de précaution est souvent interprété comme un principe d'abstention en cas de doute scientifique, et non comme un principe d'action, conduisant progressivement à une paralysie de la recherche scientifique et de l'initiative économique, par une autocensure des autorités publiques ou privées face aux critiques, aux risques médiatiques et à la multiplication des recours contentieux fondés sur le principe de précaution, quand bien même ces recours ne prospèreraient pas. Face à un risque potentiel, on se dispenserait d'agir sans même procéder aux évaluations scientifiques qui permettraient de mieux l'apprécier. Votre rapporteur admet toutefois qu'il est difficile de mesurer cet effet dissuasif du principe de précaution.

Preuve de son interprétation difficile et de son caractère controversé, le principe de précaution a régulièrement donné lieu à des travaux parlementaires d'information et de contrôle depuis 2005.

Ainsi, le 1^{er} octobre 2009, l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques a organisé une audition publique sur un bilan du principe de précaution quatre ans après sa constitutionnalisation¹. Dans le même ordre d'idée, l'office a adopté le 24 janvier 2012 un rapport d'information sur l'innovation à l'épreuve des peurs et des risques, qui évoque notamment le principe de précaution².

Le 8 juillet 2010, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale a adopté un rapport d'information de nos collègues Alain Gest et Philippe Tourtelier sur l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 5 de la Charte de l'environnement relatif à l'application du principe de précaution³.

II. L'AMBITION MODESTE DE LA PROPOSITION DE LOI

La présente proposition de loi constitutionnelle « *visant à modifier la Charte de l'environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation* » revêt une portée limitée, en ce qu'elle tend uniquement à ce soit mentionnée l'importance de la recherche scientifique et de l'innovation technologique dans la Charte de l'environnement, de façon à équilibrer le principe de précaution tel qu'il est aujourd'hui, à tort, interprété.

Au vu du discernement avec lequel les juridictions prennent en compte d'ores et déjà le principe de précaution, votre rapporteur considère en tout état de cause que la présente proposition de loi n'aurait qu'un impact juridique très limité, mais présenterait d'importantes vertus pédagogiques et symboliques, afin de mieux faire comprendre la portée réelle de ce principe.

A. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI : PRÉCISER LA PORTÉE DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION SANS LE REMETTRE EN CAUSE

Comportant un article unique, la proposition de loi constitutionnelle tend à modifier les articles 5, 7 et 8 de la Charte de l'environnement de 2004, en vue de mieux souligner la nécessaire promotion de la recherche scientifique, en complément des principes environnementaux édictés par la Charte.

À cet égard, votre rapporteur indique que l'article 9 de la Constitution italienne dispose que la République favorise le développement de la recherche scientifique et technique.

¹ Le compte rendu de cette audition est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r09-025/r09-025.html>

² Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r11-286-1/r11-286-1.html>

³ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/application_principe_precaution.asp

Premièrement, la proposition complète l'article 5 relatif au principe de précaution, dont la mise en œuvre appartient aux seules autorités publiques, en prévoyant que ces dernières doivent également veiller à ce que la mise en œuvre du principe de précaution « *constitue un encouragement au développement de la connaissance, à la promotion de l'innovation et au progrès technologique* ». De fait, ceci correspond à la signification réelle du principe de précaution.

Deuxièmement, la proposition complète l'article 7 relatif au principe d'information et de participation du public aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, en disposant que l'information du public et l'élaboration de ces décisions doivent s'appuyer « *notamment sur la diffusion des résultats de la recherche et le recours à une expertise scientifique pluridisciplinaire* ».

Elle ajoute que « *les conditions de l'indépendance de l'expertise scientifique et de la publication des résultats* » doivent être définies par la loi.

Troisièmement, la proposition précise l'article 8 relatif à la contribution de l'éducation et de la formation à l'environnement à la mise en œuvre des droits et devoirs énoncés par la Charte, en indiquant que « *la promotion de la culture scientifique* » doit également contribuer à cette mise en œuvre.

De telles modifications ne remettent pas en cause les droits et devoirs environnementaux figurant dans la Charte, mais les complètent ou en précisent la portée ou le contenu de façon ponctuelle et limitée.

B. LA PROCÉDURE DES PROPOSITIONS DE LOI CONSTITUTIONNELLE

En vertu de l'article 89 de la Constitution, seuls les projets de révision constitutionnelle peuvent donner lieu à une approbation par le Congrès. Ainsi, les propositions de révision constitutionnelle sont soumises à la procédure de droit commun, c'est-à-dire l'approbation définitive par référendum après leur adoption en termes identiques par les deux assemblées.

Votre rapporteur juge que la présente proposition, quand bien même elle serait adoptée par les deux assemblées en termes identiques, ne se prêterait guère à une consultation référendaire, en raison de sa portée limitée. La Charte de l'environnement elle-même n'a pas été adoptée par référendum, alors que le présent texte ne vise qu'à la modifier.

Sur les huit propositions de loi constitutionnelle adoptées par l'une ou l'autre assemblée de 1967 à 2013 – quatre émanant de l'Assemblée nationale et quatre du Sénat –, une seule a fait l'objet d'une lecture dans l'autre assemblée, sans pour autant parvenir à une adoption en termes identiques par les deux assemblées¹. Aucune révision constitutionnelle n'a donc abouti, à ce jour, par le biais d'une proposition de loi.

¹ Proposition de loi constitutionnelle visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France, adoptée par l'Assemblée nationale le 3 mai 2000 et adoptée avec modifications par le Sénat le 8 décembre 2011.

Au surplus, si la présente proposition, après le Sénat, était adoptée par l'Assemblée nationale en termes identiques, votre rapporteur s'interroge sur la suite de la procédure et la réalité de l'obligation qui incomberait au Président de la République de la soumettre au peuple français par référendum. À cet égard, cinq projets de révision constitutionnelle, en dépit de leur adoption en termes identiques par les deux assemblées, demeurent sans suite jusqu'à présent¹.

Dans ces conditions, votre commission considère que l'adoption de la présente proposition de loi constitutionnelle revêt une importance symbolique, en vue de montrer l'attachement du Sénat à une juste conception du principe de précaution, mais ne peut guère aboutir à une révision effective de la Charte de l'environnement. Une telle position pourrait alors être reprise, le moment venu, à l'occasion d'un projet de révision constitutionnelle plus vaste.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : APPROUVER LE PRINCIPE DE LA PROPOSITION DE LOI

À l'issue d'un important débat, votre commission a approuvé l'esprit de la présente proposition de loi constitutionnelle, destinée à mieux mettre en valeur l'exigence de recherche scientifique dans la Charte de l'environnement, dans le cadre notamment du principe de précaution, tout en souhaitant clarifier sa rédaction, à l'initiative de son rapporteur.

Votre commission a en effet considéré que ce texte ne dénaturait ni ne remettait en cause les droits et les devoirs environnementaux formulés dans la Charte, mais qu'il se bornait à les préciser. S'agissant, en particulier, du principe de précaution, objet principal du texte, elle a estimé que les compléments ainsi proposés avaient uniquement pour effet d'en préciser la portée, conformément à sa signification juridique réelle.

En outre, le contenu réel du texte a semblé quelque peu en décalage avec son intitulé, dont la rédaction mériterait donc d'être simplifiée.

Ainsi, votre commission a adopté **cinq amendements**, sur proposition de son rapporteur, en vue d'améliorer et de clarifier la rédaction de l'article unique et de l'intitulé de la présente proposition de loi constitutionnelle.

S'il est peu vraisemblable qu'elle parvienne au terme de la procédure de révision constitutionnelle, cette proposition présentera au moins le mérite de stimuler le débat et la réflexion sur la juste interprétation et sur une application correcte et proportionnée du principe de précaution.

Votre commission a **adopté** la proposition de loi constitutionnelle **ainsi modifiée**.

¹ Dont deux en raison de l'annulation de la réunion du Congrès convoquée pour leur approbation.

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

(art. 5, 7 et 8 de la Charte de l'environnement de 2004)

Prise en compte de la recherche scientifique et de l'innovation technologique dans la Charte de l'environnement au titre du principe de précaution

L'article unique de la présente proposition de loi constitutionnelle vise à modifier trois des dix articles de la Charte de l'environnement de 2004, afin que soit explicitement prise en compte le développement scientifique.

Si la Charte n'a jamais été modifiée depuis son adoption par le Congrès en 2005, rien n'interdit qu'elle le soit par une nouvelle loi constitutionnelle, dès lors qu'elle a été adoptée par une loi constitutionnelle. Tel ne serait pas le cas, sans doute, de la Déclaration des droits de l'homme et citoyen de 1789 et du préambule de la Constitution de 1946, auxquels fait référence le préambule de la Constitution de 1958, comme c'est le cas pour la Charte de l'environnement, mais en l'état de leur rédaction en 1958.

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, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004. »

Entendu par votre rapporteur, le professeur Yves Jégouzo a estimé que les dispositions de l'article unique de la proposition de loi ne présentaient guère d'utilité juridique, au regard de l'application du droit actuel.

. Modification de l'article 5 relatif au principe de précaution

L'article 5 de la Charte de l'environnement est ainsi rédigé :

« 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 œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. »

Dans son 1^o, l'article unique de la proposition de loi vise à compléter l'article 5 de la Charte par un alinéa précisant que les autorités publiques compétentes veillent également à ce que la mise en œuvre du principe de précaution « constitue un encouragement » au développement de la connaissance, à la promotion de l'innovation et au progrès technologique.

Si votre commission a partagé l'idée résidant dans cette disposition, elle a jugé sa formulation incertaine et insuffisamment normative. Aussi a-t-elle adopté, à l'initiative de son rapporteur, un **amendement** destiné à clarifier cette nouvelle obligation constitutionnelle qui incomberait aux autorités publiques d'encourager la recherche scientifique et de valoriser le principe d'innovation, de façon à éviter une application excessive du principe de précaution en raison d'une mauvaise appréciation des risques encourus par l'environnement du fait de l'insuffisance des connaissances scientifiques, laquelle inciterait davantage à l'inaction et à l'abstention qu'à l'expérimentation.

Cet amendement dispose ainsi que les autorités publiques veillent au développement des connaissances scientifiques, à la promotion de l'innovation et au progrès technique, afin d'assurer une meilleure évaluation des risques et une application adaptée du principe de précaution.

Pour que les autorités publiques, dans leurs domaines d'attributions, puissent mieux apprécier la réalité des risques sur l'environnement et les dommages potentiels que peut receler une décision ou un projet, il convient en effet de renforcer l'effort de recherche, afin de faire une application adaptée et proportionnée du principe de précaution.

Par ailleurs, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** destiné à mentionner expressément à l'article 5 de la Charte que les mesures provisoires et proportionnées prises par les autorités publiques, en application du principe de précaution, pour parer au risque de réalisation d'un dommage susceptible d'affecter l'environnement de manière grave et irréversible, doivent représenter un coût économique raisonnable. Il s'agit par là d'assurer une mise en œuvre adaptée et équilibrée du principe de précaution.

À cet égard, votre rapporteur indique que cette précision figure déjà à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, lequel énumère et définit les grands principes applicables en droit de l'environnement, mais qu'elle mérite d'être étendue à toutes les hypothèses d'application du principe de précaution à des décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, au-delà du strict droit de l'environnement, grâce à son insertion dans la Charte.

. Modification de l'article 7 relatif au principe de participation

L'article 7 de la Charte de l'environnement est ainsi rédigé :

« 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. »

Dans son 2°, l'article unique de la proposition de loi vise à compléter l'article 7 de la Charte par deux alinéas précisant, d'une part, que l'information du public et l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement doivent s'appuyer sur la diffusion des résultats de la recherche scientifique et sur une expertise scientifique pluridisciplinaire et, d'autre part, que la loi doit définir les conditions de l'indépendance de cette expertise et de la publication des résultats de la recherche.

Il est légitime que le droit d'information et de participation du public s'appuie sur les résultats d'une recherche scientifique de qualité, indépendante autant que possible des groupes de pression, quels qu'ils soient, et des intérêts économiques, de façon à ce que l'opinion publique soit éclairée de la façon la plus objective possible dans sa participation à la prise des décisions publiques ayant un impact environnemental. Votre commission a approuvé le principe de cette disposition.

La deuxième disposition envisagée propose de confier au législateur une mission nouvelle, de façon à ce que l'information scientifique fournie au public en amont de la décision présente des garanties d'objectivité, de sérieux et d'indépendance de nature à l'éclairer véritablement. Compte tenu des enjeux, il paraît pertinent que ces garanties soient apportées par la loi. Cette mission ne relève pas à ce jour directement du domaine de la loi au sens de l'article 34 de la Constitution, même si celui-ci comprend les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires de l'État, et donc aux chercheurs des organismes publics, et les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement¹.

Pour autant, prévoir expressément que la loi doit définir les conditions de la publication des résultats scientifiques a semblé à votre rapporteur être une précision excessive pour la faire figurer dans la Charte.

Aussi, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a-t-elle adopté un **amendement** destiné à clarifier la rédaction de ces dispositions, en ajoutant le critère de l'indépendance à l'expertise scientifique pluridisciplinaire qui doit contribuer à l'information et à la participation du public, ainsi qu'en énonçant de façon plus générale l'attribution nouvelle du législateur, qui aurait à définir les conditions dans lesquelles est conduite l'expertise scientifique. En effet, une telle rédaction offre un champ plus large permettant d'englober les différentes problématiques qui peuvent se poser.

Ces nouvelles dispositions de la Charte constitueraient une obligation de moyens pour les autorités publiques concernées, dans un domaine où le Conseil constitutionnel a été jusqu'à présent très vigilant, comme l'illustre son abondante jurisprudence fondée sur l'article 7 de la Charte. Elles nécessiteront sans doute d'adopter de nouveaux textes législatifs. La disposition envisagée par la proposition de loi aurait donc une portée juridique directe.

. Modification de l'article 8 relatif à l'éducation et à la formation

L'article 8 de la Charte de l'environnement est ainsi rédigé :

« L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte. »

¹ L'insertion dans le domaine de la loi des principes fondamentaux de la préservation de l'environnement résulte de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

Dans son 3°, l'article unique de la proposition de loi vise à ajouter à l'article 8 de la Charte que, outre l'éducation et la formation à l'environnement, la promotion de la culture scientifique doit, elle aussi, contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la Charte.

Une telle précision paraît la bienvenue, dans la mesure où la science, à l'évidence, contribue à une meilleure connaissance de l'environnement comme des atteintes que l'activité humaine peut lui porter.

Approuvant cette modification, votre commission a cependant adopté un **amendement** rédactionnel présenté par son rapporteur.

Votre commission a adopté l'article unique **ainsi modifié**.

Intitulé

Affirmation de l'interprétation du principe de précaution comme un principe d'innovation

L'intitulé de la présente proposition de loi constitutionnelle indique que celle-ci vise à modifier la Charte de l'environnement « *pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation* ».

Si une telle rédaction correspond à l'intention de l'auteur du texte, elle semble quelque peu éloignée de son dispositif même. Aussi votre commission a-t-elle adopté, à l'initiative de son rapporteur, un **amendement** retenant une rédaction plus simple et objective pour l'intitulé du texte, en rapport direct avec son contenu : proposition de loi constitutionnelle « *visant à modifier la Charte de l'environnement pour préciser la portée du principe de précaution* ».

Votre commission a adopté l'intitulé **ainsi modifié**.

* *

*

Votre commission a **adopté** la proposition de loi constitutionnelle **ainsi modifiée**.

EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 21 mai 2014

M. Jean-Pierre Sueur, président. – J'appelle votre attention sur le caractère constitutionnel de la proposition de loi à présent soumise à notre examen, et qui vise à « *modifier la Charte de l'environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation* ». Ce qui signifie que si le Parlement l'adoptait, elle n'aurait de destin qu'au cas où le Président de la République déciderait de la soumettre à référendum...

M. Patrice Gélard, rapporteur. – Le fait est qu'aucune proposition de loi constitutionnelle n'a abouti sous la V^{ème} République. Il n'en reste pas moins que ce texte, signé par M. Bizet et plusieurs de nos collègues, présente cet intérêt qu'il met l'accent sur une question constitutionnelle soulevant des difficultés. Il permet de faire le point sur la situation qui découle de l'adoption de la Charte de l'environnement. Même s'il n'est pas appelé à prospérer, il mérite que l'on s'y arrête.

Revenons sur le contenu de la Charte de l'environnement, qui ne soulève plus de problème majeur grâce à la jurisprudence intelligente des tribunaux. Si cette Charte n'a pas, au reste, suscité d'excès, l'opinion publique, en revanche, s'est fait une idée un peu fautive du principe de précaution, qui peut susciter une certaine paralysie de la décision publique, effarouchée par de possibles suites.

Si l'on met à part son préambule – dont le Conseil constitutionnel a néanmoins jugé qu'il avait valeur constitutionnelle – la Charte de l'environnement reconnaît deux droits, le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé – domaine où s'applique aussi le principe de précaution – et le droit à l'information sur l'évolution de l'environnement. Pour le reste, elle énonce une série de devoirs : devoir de préserver et d'améliorer l'environnement, à l'article 2 ; devoir de prévenir les atteintes à l'environnement, à l'article 3 ; devoir de contribuer à la réparation des dommages, à l'article 4 ; devoir de promouvoir un développement durable, à l'article 6 ; devoir d'assurer que l'éducation et la formation contribuent à la mise en œuvre de la Charte, à l'article 8 ; devoir de développer la recherche et l'innovation, à l'article 9.

Ce déséquilibre entre droits et devoirs est encore renforcé par l'article 5, relatif au principe de précaution, dont je vous rappelle les termes : « *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 œuvre de procédures*

d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. » On voit qu'il s'agit là, en réalité, d'un article de procédure, qui met en place des contraintes s'imposant à l'autorité publique. Mais le flou demeure : à partir de quand le principe trouve-t-il à s'appliquer ? Sans parler des difficultés d'application, dont témoigne la jurisprudence.

Le Conseil constitutionnel a reconnu valeur constitutionnelle à l'ensemble de la Charte. Les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat ont précisé ce qu'est une autorité publique chargée de la mise en œuvre du principe de précaution. La jurisprudence a ainsi jugé qu'un maire ne l'est généralement pas, mais qu'il met en œuvre d'autres principes comme celui de prévention ou bien encore qu'il exerce ses pouvoirs de police. Dans le code de l'urbanisme, le code de la santé publique ou celui de l'environnement, on trouve des éléments similaires. Ainsi, toute la jurisprudence relative aux antennes de téléphonie mobile se fonde, non sur le principe de précaution, mais sur d'autres principes qui se trouvent dans ces codes. Pas plus tard que la semaine dernière, la Cour d'appel de Colmar a relaxé des « faucheurs » d'OGM au motif que l'arrêté ministériel autorisant une culture d'OGM était illégal. C'est donc sur un fondement procédural qu'elle a statué.

La proposition de loi constitutionnelle soumise à notre examen ne vise pas à modifier la Charte de l'environnement, mais tend à l'améliorer, en clarifiant certaines dispositions et en en ajoutant de nouvelles. Son article unique ajoute un alinéa à l'article 5 de la Charte et apporte des modifications aux articles 7 et 8, pour lesquels je proposerai des amendements d'amélioration rédactionnelle.

S'il existe une jurisprudence européenne, celle de la Cour de justice de l'Union européenne, qui concerne cependant davantage les entreprises que les particuliers, il reste que le modèle français de la Charte n'a pas été repris dans d'autres constitutions, même si un certain nombre de pays se réfèrent au principe de précaution. Je pense, en Amérique latine, à l'Argentine et au Brésil, où l'érection au rang constitutionnel de ce principe n'est cependant pas toujours suivie d'effets – voyez l'Amazonie... Les constitutions allemande et indienne comportent des dispositions analogues, mais qui restent sans portée réelle.

On peut regretter que l'exemple français n'ait pas été suivi, ce qui aurait donné davantage de force à un principe qui ne peut jouer qu'autant qu'il atteint une portée internationale. Le nuage de Tchernobyl ne s'est pas arrêté aux frontières, comme l'on a coutume de dire...

La crainte de M. Bizet est de voir le principe de précaution paralyser la recherche et l'innovation. Il souhaite que, sur le modèle de la loi « littoral », qui comporte deux volets, l'un relatif à la protection de la nature et de l'environnement, l'autre au développement économique, la Charte de l'environnement tienne compte de ces deux exigences. Sa proposition de loi

n'aboutira vraisemblablement pas, mais elle aura le mérite de mettre l'accent sur cette importante question. Et de corriger une image fautive, car on peut avoir le souci de l'environnement sans entraver la recherche et l'innovation. Voyez l'exemple du gaz de schiste : notre droit n'interdit nullement aux entreprises de rechercher d'autres modes d'extraction que la fracturation hydraulique, que seule il proscriit. Ce texte montrera que la France est vigilante, mais qu'elle est aussi favorable à la recherche et développement.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Merci de votre clarté. Je compte personnellement déposer, au titre des amendements extérieurs, un amendement inspiré de nos débats constitutionnels lors de l'adoption du principe de précaution en 2004, au cours desquels M. Badinter et quelques autres mettaient en garde : inscrire ce principe sans renvoyer sa mise en œuvre à une loi organique serait source de difficultés... Mon amendement, qui se substituerait à l'article unique – car je ne suis pas sûr qu'il soit bien inspiré d'introduire dans la Constitution des considérations générales sur la science et l'innovation –, vise à insérer dans la Constitution un article 34-2, qui dispose que le principe de précaution inscrit dans la Charte de l'environnement s'applique dans les conditions fixées par une loi organique.

M. Jean-Pierre Michel. – Je rejoins le doyen Gélard sur un point : cette proposition de loi n'a aucune chance d'aboutir. En l'état du texte, mon groupe s'abstiendra. J'estime, personnellement, que le troisième alinéa de l'article unique ne veut rien dire. Comment la mise en œuvre du principe de précaution pourrait-elle encourager la recherche ? Pour moi, la recherche doit avancer quels que soient les obstacles, philosophiques ou idéologiques, qui se dressent devant elle.

Si l'amendement de Jean-Pierre Sueur était approuvé par la commission, nous aviserons.

M. Yves Détraigne. – J'ai déposé un tel amendement lors des débats sur la Charte de l'environnement. Même si le principe de précaution n'a pas donné lieu à des débordements, il est bon que la loi fixe les conditions de sa mise en œuvre.

M. Jean-Jacques Hyest. – Vous savez tout l'intérêt que j'ai porté à cette Charte, que je n'ai pas votée, comme un certain nombre d'entre nous... Le fait est que c'est là un objet constitutionnel non identifié. Soit on considère qu'elle est de même nature que les déclarations de droits, dont la loi et la jurisprudence tiennent compte ensuite, soit on estime qu'elle appelle une loi organique, idée intéressante mais dont je ne suis pas sûr qu'elle résoudra tous les problèmes.

Je remercie le doyen Gélard d'avoir rappelé l'utilité de la jurisprudence. Il n'en demeure pas moins que le principe de précaution entre en contradiction avec l'exigence d'innovation. Si l'on s'en était inspiré naguère, on n'aurait jamais vacciné, ni fait rouler de trains, quand les grands spécialistes d'alors assuraient qu'à 30 kilomètres à l'heure, le risque de crise cardiaque était inévitable !

Les amendements du rapporteur donnent un peu de sens au texte de la Charte, qui pose toujours problème : certains s'en prévalent, pour ne pas dire le manipulent, et dès lors qu'il ne s'applique qu'en France, il pénalise notre recherche. Heureusement que la sagesse des tribunaux fait contrepoids.

M. Alain Richard. – J'abonde dans le sens de M. Hiest : la Charte n'est pas faite d'articles constitutionnels, elle est de même nature que les deux déclarations des droits. Elle énonce des principes, des volontés collectives. Certes, elle est un peu plus exigeante, puisqu'elle énonce, ainsi que l'a rappelé le doyen Gélard, des principes de procédure. Mais de la même manière, l'article VII de la Déclaration des droits de l'homme, qui proscrit la détention arbitraire, a été source de notre procédure pénale.

Que l'on nuance l'affirmation du principe en restant dans le registre d'une déclaration de droits, d'accord, mais je ne suis pas sûr, en revanche, qu'une loi organique nous aide. Quand je vois combien le « Grenelle de l'environnement » a sollicité les créativité, je crains, si nous engageons le débat sur un texte organique, que l'on ne voie se multiplier les rigidités. Mieux vaut laisser ces principes à leur vertu éthérée...

EXAMEN DES AMENDEMENTS À L'ARTICLE UNIQUE

M. Patrice Gélard, rapporteur. – Mon amendement n° 1 précise que le coût des mesures provisoires mises en place par l'autorité publique en application du principe de précaution doit être proportionné, dans la logique de ce que prévoit déjà le code de l'environnement.

L'amendement n° 1 est adopté.

M. Patrice Gélard, rapporteur. – Mon amendement n° 2 réécrit le troisième alinéa, qui est au cœur de cette proposition de loi, pour en améliorer la rédaction.

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Patrice Gélard, rapporteur. – Mon amendement n° 3 poursuit un triple objectif : il fait la chasse aux « notamment », il apporte une précision visant à assurer que l'expertise scientifique sera bien « indépendante » – il s'agit qu'elle ne soit pas choisie par l'autorité publique chargée de mettre en œuvre le principe de précaution – et conduite dans les conditions définies par la loi.

L'amendement n° 3 est adopté, ainsi que l'amendement n° 4.

M. Patrice Gélard, rapporteur. – Mon amendement n° 5 réécrit l'intitulé de la proposition de loi constitutionnelle, en marquant simplement qu'elle vise « à modifier la Charte de l'environnement pour préciser la portée du principe de précaution ».

MM. Jean-Jacques Hiest et René Garrec. – Très bien !

M. Yves Détraigne. – C’est l’aveu que ce que produit la Charte de l’environnement n’est pas parfait...

M. Jean-Jacques Hyest. – La perfection n’est pas de ce monde...

M. François Grosdidier. – Aucun principe ne connaît d’application absolue. Le principe d’égalité, le principe de liberté même voient leur portée limitée par d’autres principes.

Si le principe de précaution avait été respecté, on aurait évité bien des drames comme celui de l’amiante. Réaffirmer l’exigence d’innovation ? Soit, mais prenons garde de ne pas mettre en cause le principe au seul motif qu’il pourrait susciter un excès de zèle.

Étant arrivé tardivement, je me suis abstenu sur les amendements, mais j’aimerais que le rapporteur nous indique ce que signifie, dans l’amendement n° 1, un « coût acceptable » ? Acceptable pour qui ? Si c’est pour le générateur du risque, peu de chance qu’il le soit... Le terme de « proportionné » visait précisément à souligner que le coût devait être acceptable au regard du risque considéré. Si l’on avait interdit l’usage de l’amiante dès les années 1970, les industriels n’auraient certes pas considéré que le coût en était acceptable, mais il n’en eût pas moins été proportionné au regard du risque de cancer que l’on connaissait depuis des décennies.

L’amendement n° 5 est adopté.

M. Jean-Pierre Michel. – Notre groupe a décidé qu’il s’abstiendrait sur ce texte, en l’état.

Mme Éliane Assassi. – Le groupe CRC votera contre.

M. Jean-Jacques Hyest. – Le groupe UMP votera ce texte.

M. Jean-Pierre Sueur. – Même si ses sentiments sont pluriels...

M. Jean-Jacques Hyest. – Nous ne sommes pas monolithiques...

La proposition de loi constitutionnelle est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retrace dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article unique Prise en compte de la recherche scientifique et de l’innovation technologique dans la Charte de l’environnement au titre du principe de précaution			
M. GÉLARD, rapporteur	1	Coût économiquement acceptable des mesures provisoires prises par les autorités publiques en application du principe de précaution	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GÉLARD, rapporteur	2	Clarification rédactionnelle	Adopté
M. GÉLARD, rapporteur	3	Clarification rédactionnelle	Adopté
M. GÉLARD, rapporteur	4	Rédactionnel	Adopté
Intitulé de la proposition de loi constitutionnelle Affirmation de l'interprétation du principe de précaution comme un principe d'innovation			
M. GÉLARD, rapporteur	5	Simplification rédactionnelle	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de la justice

- **Mme Stéphanie Kretowicz**, conseillère chargée du droit de la famille, de l'aide aux victimes et du droit de l'environnement au cabinet de la ministre
- **M. Elie Patrigeon**, attaché parlementaire au cabinet de la ministre
- **M. Jean-Christophe Gracia**, adjoint à la directrice des affaires civiles et du Sceau
- **M. Cyril Noël**, chef du bureau du droit public à la direction des affaires civiles et du Sceau

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

- **M. Julien Boucher**, directeur des affaires juridiques
- **M. David Guillarme**, chef du bureau du droit général, du droit pénal et du droit européen et international de l'environnement
- **Mme Rossella Pintus**, chargée d'études juridiques au bureau du droit général, du droit pénal et du droit européen et international de l'environnement

Personnalités qualifiées

- **M. Christian Huglo**, avocat
- **M. Yves Jégouzo**, professeur émérite à l'université Paris I

Contributions écrites

- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)**
- **Savin Martinet Associés**, avocats

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi constitutionnelle	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
Charte de l'environnement de 2004	Proposition de loi constitutionnelle visant à modifier la Charte de l'environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation	Proposition de loi constitutionnelle visant à modifier la Charte de l'environnement pour <u>préciser la portée du principe de précaution</u>
	Article unique	Article unique
	La Charte de l'environnement de 2004 mentionnée au premier alinéa du Préambule de la Constitution est ainsi modifiée :	La Charte de l'environnement de 2004 est ainsi modifiée :
<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.	1° À l'article 5, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :	1° L'article 5 est ainsi <u>modifié</u> :
	« Elles veillent également à ce que la mise en oeuvre du principe de précaution constitue un encouragement au développement de la connaissance, à la promotion de l'innovation et au progrès technologique. » ;	<u>a) (nouveau) Après le mot : « proportionnées », sont insérés les mots : « , à un coût économiquement acceptable, » ;</u>
	2° À l'article 7 sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :	<u>b) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</u>
<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		« Elles veillent également <u>au développement des connaissances scientifiques,</u> à la promotion de l'innovation et au progrès <u>technique,</u> <u>afin d'assurer une meilleure évaluation des risques et une application adaptée du principe de précaution.</u> »
		2° L'article 7 est <u>complété par</u> deux alinéas ainsi rédigés :

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi constitutionnelle	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
l'environnement.	« L'information du public et l'élaboration des décisions publiques s'appuient notamment sur la diffusion des résultats de la recherche et le recours à une expertise scientifique pluridisciplinaire ;	« L'information du public et l'élaboration des décisions publiques s'appuient sur la diffusion des résultats de la recherche et le recours à une expertise scientifique <u>indépendante et pluridisciplinaire</u> .
<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.	« La loi définit les conditions de l'indépendance de l'expertise scientifique et de la publication des résultats » ;	« L'expertise scientifique <u>est conduite dans les conditions définies par la loi.</u> » ;
	3° À l'article 8, après les mots : « formation à l'environnement », sont insérés les mots : « ainsi que la promotion de la culture scientifique ».	3° À l'article 8, après les mots : « formation à l'environnement », sont insérés les mots : « <u>et</u> la promotion de la culture scientifique ».

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

CHARTRE DE L'ENVIRONNEMENT DE 2004

Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement

Le peuple français,

Considérant :

Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;

Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;

Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;

Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;

Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;

Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;

Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins,

PROCLAME :

Article 1^{er}. Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Article 2. Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

Article 3. 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.

Article 4. Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

Article 5. Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

Article 6. Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

Article 7. Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Article 8. L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.

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

Article 10. La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France.