

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2015

TROISIEME CONCOURS

1ère épreuve d'admissibilité DROIT PUBLIC

(durée : cinq heures – coefficient 4)

Une épreuve de droit public consistant en la rédaction
d'une note d'analyse et de propositions à partir d'un dossier.

Cette épreuve vise à apprécier les connaissances des candidats dans le domaine du droit public général (droit constitutionnel, droit administratif, droit de l'Union européenne, droit de la Convention européenne des droits de l'homme) ainsi que leur capacité de raisonnement critique et d'analyse juridique.

Il est attendu des candidats qu'ils rédigent une note sur une ou plusieurs questions de droit en examinant les différentes solutions possibles, avec leurs avantages et inconvénients respectifs, et qu'ils fassent des préconisations opérationnelles.

Les candidats répondent à la commande à partir de leurs connaissances juridiques et, éventuellement, à l'aide d'un dossier composé d'un ensemble de documents (textes normatifs, jurisprudence, extraits de rapports publics, articles de doctrine, etc.) destinés à nourrir leur réflexion.

SUJET

Vous êtes chef de bureau à la direction des affaires juridiques du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Un groupe de travail présidé par un économiste a récemment remis un rapport au Premier ministre sur la sauvegarde de la compétitivité économique de la France, dans lequel il juge négatifs certains effets de la Charte de l'environnement sur l'investissement et la recherche. Vous savez par ailleurs que le Gouvernement ne saurait manquer à la nécessité d'inscrire la France dans une dynamique de développement durable.

Dans une note à votre directeur, après avoir précisé la portée des dispositions de la Charte et évoqué leur mise en œuvre par les juridictions administrative et constitutionnelle, vous vous interrogerez sur la suite à donner aux critiques de ce texte, au regard de ses effets juridiques et de ses incidences concrètes. Vous analyserez les propositions de nature à concilier les exigences environnementales consacrées par la Charte avec les considérations d'ordre économique et scientifique qui leur sont opposées en formulant les suggestions que vous jugerez utiles.

	Documents joints	Pages
1.	Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1 ^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement	1
2.	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (extraits relatifs aux principes applicables en matière environnementale)	2
3.	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 (extraits de l'exposé des motifs)	3 et 4
4.	Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 – Loi relative aux organismes génétiquement modifiés (extraits)	5 et 6
5.	CE, 3 octobre 2008, commune d'Annecy, n° 297931 (extraits)	7
6.	CE, 19 juillet 2010, association « les hauts de Choiseul », n° 328687 (extraits)	8
7.	CE, Assemblée, 26 octobre 2011, Commune de Saint-Denis, n° 326492 (extraits)	9
8.	Décision n° 2014-394 – QPC du 7 mai 2014 – Société Casuca [Plantations en limite de propriétés privées] (extraits)	10 et 11
9.	Rapport du Conseil d'Etat 2011 sur la participation du public (extraits)	12 à 13
10.	Article AJDA 2015 - La Charte de l'environnement, dix ans après - Yves Jégouzo, Professeur émérite à l'université Paris I – Panthéon-Sorbonne (extraits)	14 à 16
11.	Article AJDA 2015 : « La participation est-elle soluble dans la simplification ? » par Jean-Claude Hélin, Professeur émérite à l'université de Nantes	17
12.	Proposition de loi constitutionnelle visant à modifier la Charte de l'environnement pour préciser la portée du principe de précaution – 27 mai 2014	18 et 19

LOI constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement

Article 1er. 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 oeuvre 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. A 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.

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (extraits relatifs aux principes applicables en matière environnementale)

TITRE XX - ENVIRONNEMENT

Article 191

(ex-article 174 TCE)

1. La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite des objectifs suivants:

- la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement,
- la protection de la santé des personnes,
- l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles,
- la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique.

2. La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle 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.

Dans ce contexte, les mesures d'harmonisation répondant aux exigences en matière de protection de l'environnement comportent, dans les cas appropriés, une clause de sauvegarde autorisant les États membres à prendre, pour des motifs environnementaux non économiques, des mesures provisoires soumises à une procédure de contrôle de l'Union.

3. Dans l'élaboration de sa politique dans le domaine de l'environnement, l'Union tient compte :

- des données scientifiques et techniques disponibles,
- des conditions de l'environnement dans les diverses régions de l'Union,
- des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action,
- du développement économique et social de l'Union dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions.

4. Dans le cadre de leurs compétences respectives, l'Union et les États membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. Les modalités de la coopération de l'Union peuvent faire l'objet d'accords entre celle-ci et les tierces parties concernées.

L'alinéa précédent ne préjuge pas la compétence des États membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords internationaux.

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
EXPOSE DES MOTIFS (extraits)

L'entrée en vigueur de l'article 7, et la reconnaissance par les juridictions de sa pleine valeur constitutionnelle, ont rendu nécessaire une adaptation de la législation qui s'est traduite par la création de procédures particulières à certaines catégories de décisions, mais aussi par l'adoption des dispositions à vocation transversale codifiées aux articles L. 120-1 et L. 120-2 du code de l'environnement.

Plusieurs décisions rendues par le Conseil constitutionnel dans le cadre de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité ont toutefois, en déclarant contraires à l'article 7 de la Charte certaines dispositions du code de l'environnement, dont l'abrogation prendra effet à brève échéance (1er janvier ou 1er septembre 2013, selon le cas), mis en évidence le caractère inachevé et incomplet de cette entreprise et l'urgence qui s'attache à la mener à son terme.

Le projet de loi a ainsi pour objet, en tirant les conséquences de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel, de donner à l'article 7 de la Charte de l'environnement toute sa portée, afin de permettre aux citoyens de s'impliquer de façon concrète et utile dans le processus d'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

L'article 1er modifie l'article L. 120-1 du code de l'environnement, qui, en l'absence de procédure particulière, organise la participation du public à l'élaboration des décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics, afin d'assurer sa pleine conformité avec l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Sans avoir expressément exclu, d'une manière générale, toute forme de participation indirecte du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement, le Conseil constitutionnel a clairement fait apparaître, dans ses décisions n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011 et n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, rendues en matière de police des installations classées, qu'une disposition générale se bornant à prévoir une publication du projet de décision puis sa transmission à un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées n'assurait pas la mise en œuvre du principe constitutionnel de participation.

Le projet de loi en tient compte en ne reprenant pas le dispositif actuellement prévu en ce sens au III de l'article L. 120-1 du code de l'environnement : une procédure permettant de recueillir directement les observations du public devra désormais être suivie en toute hypothèse.

En particulier, il est prévu la publication d'une synthèse des observations du public, ce qui permettra à toute personne de constater dans quelle mesure ces observations ont influencé la décision adoptée.

L'article 7 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions relevant du domaine de la loi ayant pour objet de prévoir, conformément à l'article 7 de la Charte de l'environnement, les conditions et limites de la participation du public à l'élaboration des

décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement autres que celles incluses dans le champ du I de l'article L. 120-1 du code de l'environnement dans la rédaction que lui donne le projet de loi et à définir, notamment en modifiant l'article L. 120-2 du même code, les conditions auxquelles les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement prises conformément à un acte ayant donné lieu à participation du public peuvent, le cas échéant, n'être pas elles-mêmes soumises à participation du public.

En effet, si ce projet permet d'assurer la conformité à la Constitution de la procédure d'élaboration des décisions autres qu'individuelles de l'Etat et de ses établissements publics, c'est l'ensemble des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, quelle que soit l'autorité dont elles émanent et quelle que soit leur nature, qui est visé par l'article 7 de la Charte.

Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 – Loi relative aux organismes génétiquement modifiés (extraits)

SUR LES ARTICLES 2, 3 ET 6 :

En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe de précaution :

17. Considérant que, selon les requérants, les dispositions des articles 2 et 6 de la loi se limitent à prévenir le seul risque de dissémination d'organismes génétiquement modifiés dans les cultures voisines et à en réparer les conséquences économiques, sans exiger le respect de conditions techniques propres à assurer plus spécifiquement la préservation de l'environnement ; qu'en outre, la définition imprécise des pouvoirs du Haut conseil des biotechnologies par l'article 3 de la loi manifesterait la carence du législateur dans la définition des exigences procédurales résultant du principe de précaution ; que, dès lors, au regard du « risque grave et irréversible » que présenterait pour l'environnement la culture d'organismes génétiquement modifiés, la loi ne parerait pas à la réalisation d'un dommage éventuel à l'environnement et, partant, méconnaîtrait le principe de précaution imposé par l'article 5 de la Charte de l'environnement ;

18. Considérant qu'aux termes de l'article 5 de la Charte de l'environnement : « 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 l'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 » ; que ces dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif ; que, dès lors, il incombe au Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 61 de la Constitution, de s'assurer que le législateur n'a pas méconnu le principe de précaution et a pris des mesures propres à garantir son respect par les autres autorités publiques ;

19. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 531-2-1 inséré dans le code de l'environnement par l'article 2 de la loi déferée : « Les organismes génétiquement modifiés ne peuvent être cultivés, commercialisés ou utilisés que dans le respect de l'environnement et de la santé publique, des structures agricoles, des écosystèmes locaux et des filières de production et commerciales qualifiées «sans organismes génétiquement modifiés », et en toute transparence. La définition du « sans organismes génétiquement modifiés » se comprend nécessairement par référence à la définition communautaire. Dans l'attente d'une définition au niveau européen, le seuil correspondant est fixé par voie réglementaire, sur avis du Haut conseil des biotechnologies, espèce par espèce » ;

20. Considérant qu'aux termes de l'article L. 663-2 du code rural, tel qu'il résulte de l'article 6 de la loi déferée : « La mise en culture, la récolte, le stockage et le transport des végétaux autorisés au titre de l'article L. 533-5 du code de l'environnement ou en vertu de la réglementation communautaire sont soumis au respect de conditions techniques notamment relatives aux distances entre cultures ou à leur isolement, visant à éviter la présence accidentelle d'organismes génétiquement modifiés dans d'autres productions. . . - Les conditions techniques relatives aux distances sont fixées par nature de culture. Elles définissent les périmètres au sein desquels ne sont pas pratiquées de cultures d'organismes génétiquement modifiés. Elles doivent permettre que la présence accidentelle d'organismes génétiquement modifiés dans d'autres productions soit inférieure au seuil établi par la réglementation communautaire » ;

21. Considérant, d'une part, que ces dispositions fixent les principes qui encadrent les conditions techniques d'introduction dans l'environnement de végétaux génétiquement modifiés après qu'ils ont été légalement autorisés ; qu'il ressort des articles L. 533-2, L. 533-3 et L. 533-5 du code de l'environnement, tels qu'ils sont modifiés par la loi déferée, que « toute introduction intentionnelle dans l'environnement d'un organisme génétiquement modifié, pour laquelle aucune mesure de confinement particulière n'est prise pour en limiter le contact avec les personnes et l'environnement », est soumise à un régime d'autorisation préalable ; que cette autorisation est délivrée par l'autorité administrative préalablement soit à une dissémination volontaire qui n'est pas destinée à la mise sur le marché, soit à la mise sur le marché du produit génétiquement modifié ; qu'elle est donnée après avis du Haut conseil des biotechnologies « qui examine les risques que peut présenter la dissémination pour l'environnement » ; qu'en outre, l'article L. 532-2 impose que toute utilisation d'organisme génétiquement modifié qui peut présenter des dangers ou des inconvénients pour l'environnement soit réalisée de façon confinée ; que ces dispositions ont pour objet d'interdire la culture en plein champ d'organismes génétiquement modifiés qui, en l'état des connaissances et des techniques, pourraient affecter de manière grave et irréversible l'environnement ; que, dès lors, le fait que les conditions techniques auxquelles sont soumises les cultures d'organismes génétiquement modifiés autorisés n'excluent pas la présence accidentelle de tels organismes dans d'autres productions, ne constitue pas une méconnaissance du principe de précaution ;

22. Considérant, d'autre part, que l'article 3 de la loi institue le Haut conseil des biotechnologies chargé d'éclairer le Gouvernement sur toutes questions intéressant les organismes génétiquement modifiés ou toute autre biotechnologie et de formuler des avis en matière d'évaluation des risques pour l'environnement et la santé publique que peut présenter le recours aux organismes génétiquement modifiés ; que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, l'article L. 531-3 du code de l'environnement ne se limite pas à prévoir que cet organisme consultatif peut se saisir d'office de toute question concernant son domaine de compétence, mais qu'il énumère précisément les cas dans lesquels l'avis du Haut conseil doit être recueilli et organise ses attributions ; qu'en outre, le deuxième alinéa de l'article L. 531-2-1 du code de l'environnement prévoit que « les décisions d'autorisation concernant les organismes génétiquement modifiés ne peuvent intervenir qu'après une évaluation préalable indépendante et transparente des risques pour l'environnement et la santé publique. . . assurée par une expertise collective menée selon des principes de compétence, pluralité, transparence et impartialité » ; que les dispositions de l'article 9 de la loi instituent 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 ; qu'il ressort enfin des articles L. 533-3-1 et L. 533-8 du code de l'environnement 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 ;

23. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les dispositions des articles 2, 3 et 6 de la loi déferée ne méconnaissent pas l'article 5 de la Charte de l'environnement ; (...)

CE, 3 octobre 2008, commune d'Annecy, n° 297931 (extraits)

Considérant que l'article 34 de la Constitution prévoit, dans la rédaction que lui a donnée la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, que « la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la préservation de l'environnement » ; qu'il est spécifié à l'article 7 de la Charte de l'environnement, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la même loi constitutionnelle que « 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. » ; que ces dernières dispositions, comme 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 ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ;

Considérant que les dispositions précitées, issues de la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, ont réservé au législateur le soin de préciser « les conditions et les limites » dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne à accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ; qu'en conséquence, ne relèvent du pouvoir réglementaire, depuis leur entrée en vigueur, que les mesures d'application des conditions et limites fixées par le législateur ; que, toutefois, les dispositions compétemment prises dans le domaine réglementaire, tel qu'il était déterminé antérieurement, demeurent applicables postérieurement à l'entrée en vigueur de ces nouvelles normes, alors même qu'elles seraient intervenues dans un domaine désormais réservé à la loi ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, depuis la date d'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, une disposition réglementaire ne peut intervenir dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement que pour l'application de dispositions législatives, notamment parmi celles qui figurent dans le code de l'environnement et le code de l'urbanisme, que celles-ci soient postérieures à cette date ou antérieures, sous réserve, alors, qu'elles ne soient pas incompatibles avec les exigences de la Charte ;

Considérant, d'une part, que l'article L. 110-1 du code de l'environnement, qui se borne à énoncer des principes dont la portée a vocation à être définie dans le cadre d'autres lois, ne saurait être regardé comme déterminant les conditions et limites requises par l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article L. 145-1 du code de l'urbanisme : « (...) Autour des lacs de montagne d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, un décret en Conseil d'Etat délimite, après avis ou sur proposition des communes riveraines, en tenant notamment compte du relief, un secteur dans lequel les dispositions particulières au littoral figurant au chapitre VI du présent titre s'appliquent seules. Ce secteur ne peut pas réduire la bande littorale de 100 mètres définie au III de l'article L. 146-4. Dans les autres secteurs des communes riveraines du lac et situées dans les zones de montagne mentionnées au premier alinéa, les dispositions particulières à la montagne figurant au présent chapitre s'appliquent seules. » ; que ces dispositions n'avaient pas pour objet de déterminer les conditions et limites d'application des principes d'accès aux informations et de participation du public s'imposant au pouvoir réglementaire pour la délimitation des zones concernées ; qu'en l'absence de la fixation par le législateur de ces conditions et limites, le décret attaqué du 1er août 2006, dont les dispositions, qui prévoient, outre la mise en œuvre d'une enquête publique, des modalités d'information et de publicité, concourent de manière indivisible à l'établissement d'une procédure de consultation et de participation qui entre dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement, a été pris par une autorité incompétente ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la COMMUNE D'ANNECY est fondée à demander l'annulation du décret attaqué ;

CE, 19 juillet 2010, association « les hauts de Choiseul », n° 328687 (extraits)

Considérant qu'il est énoncé à l'article 5 de la Charte de l'environnement à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 que : « 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 » ; que ces dernières dispositions qui n'appellent pas de dispositions législatives ou réglementaires en précisant les modalités de mise en œuvre s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ; que, dès lors, en estimant que le principe de précaution tel qu'il est énoncé à l'article 5 de la Charte de l'environnement ne peut être pris en compte par l'autorité administrative lorsqu'elle se prononce sur l'octroi d'une autorisation délivrée en application de la législation sur l'urbanisme, le tribunal administratif d'Orléans a commis une erreur de droit ; que l'ASSOCIATION DU QUARTIER « LES HAUTS DE CHOISEUL » est, dès lors, fondée à demander l'annulation du jugement qu'elle attaque ; (...)

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier 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 d'Amboise ait entaché sa décision d'erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement ; (...)

CE, Assemblée, 26 octobre 2011, Commune de Saint-Denis, n° 326492 (extraits)

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que le législateur a organisé une police spéciale des communications électroniques confiée à l'Etat ; qu'afin d'assurer, sur l'ensemble du territoire national et conformément au droit de l'Union européenne, d'une part, un niveau élevé et uniforme de protection de la santé publique contre les effets des ondes électromagnétiques émises par les réseaux de communications électroniques, qui sont identiques sur tout le territoire, d'autre part, un fonctionnement optimal de ces réseaux notamment par une couverture complète de ce territoire, le législateur a confié aux seules autorités qu'il a désignées, c'est-à-dire au ministre chargé des communications électroniques, à l'ARCEP et à l'ANFR, le soin de déterminer, de manière complète, les modalités d'implantation des stations radioélectriques sur l'ensemble du territoire ainsi que les mesures de protection du public contre les effets des ondes qu'elles émettent ; que les pouvoirs de police spéciale ainsi attribués aux autorités nationales, qui reposent sur un niveau d'expertise et peuvent être assortis de garanties indisponibles au plan local, sont conférés à chacune de ces autorités, notamment pour veiller, dans le cadre de leurs compétences respectives, à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques et à la protection de la santé publique ; que, dans ces conditions, si le législateur a prévu par ailleurs que le maire serait informé à sa demande de l'état des installations radioélectriques exploitées sur le territoire de la commune et si les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales habilite le maire à prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, celui-ci ne saurait, sans porter atteinte aux pouvoirs de police spéciale conférés aux autorités de l'Etat, adopter sur le territoire de la commune une réglementation portant sur l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile et destinée à protéger le public contre les effets des ondes émises par ces antennes ;

Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 5 de la Charte de l'environnement, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 : « 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 » ; qu'il résulte de ces dispositions que le principe de précaution, s'il est applicable à toute autorité publique dans ses domaines d'attributions, ne saurait avoir ni pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence et d'intervenir en dehors de ses domaines d'attributions ; que, par conséquent, la circonstance que les valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques fixées au niveau national ne prendraient pas suffisamment en compte les exigences posées par le principe de précaution n'habilite pas davantage les maires à adopter une réglementation locale portant sur l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile et destinée à protéger le public contre les effets des ondes émises par ces antennes ;

Décision n° 2014-394 QPC du 07 mai 2014 - Société Casuca [Plantations en limite de propriétés privées] - (extraits)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 5 mars 2014 par la Cour de cassation (troisième chambre civile, arrêt n° 466 du 5 mars 2014), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la société Casuca, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles 671 et 672 du code civil.

[...]

- SUR LES GRIEFS TIRÉS DE LA MÉCONNAISSANCE DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT :

4. Considérant, en premier lieu, que les dix articles de la Charte de l'environnement sont précédés de sept alinéas qui disposent :

- « 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 » ;

5. Considérant que, si ces alinéas ont valeur constitutionnelle, aucun d'eux n'institue un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; qu'ils ne peuvent être invoqués à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ;

6. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 6 de la Charte de l'environnement : « 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 » ; que cette disposition n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; que sa méconnaissance ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ;

7. Considérant, en troisième lieu, que les articles 1er à 4 de la Charte de l'environnement disposent : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

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

« 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.

« Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi » ;

8. Considérant que les dispositions contestées établissent une servitude légale de voisinage qui interdit aux propriétaires de fonds voisins d'avoir des arbres, arbrisseaux et arbustes près de la limite de la propriété voisine à la distance inférieure à celle prescrite par les règlements particuliers actuellement existants, ou par des usages constants et reconnus et, à défaut de règlements et usages, à la distance de deux mètres de la ligne séparative pour les plantations dont la hauteur dépasse deux mètres, et à la distance d'un demi-mètre pour les autres plantations ; que le voisin peut, sans avoir à justifier d'un préjudice ou à invoquer un motif particulier, exiger l'arrachage ou la réduction des arbres, arbustes et arbrisseaux plantés en violation de ces distances ;

9. Considérant que ces dispositions sont relatives aux règles de distance et de hauteur de végétaux plantés à proximité de la limite de fonds voisins ; que leur application peut conduire à ce que des végétaux plantés en méconnaissance de ces règles de distance soient arrachés ou réduits; que ces dispositions s'appliquent sans préjudice du respect des règles particulières relatives à la protection de l'environnement, notamment l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme ; qu'eu égard à l'objet et à la portée des dispositions contestées, l'arrachage de végétaux qu'elles prévoient est insusceptible d'avoir des conséquences sur l'environnement ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de la Charte de l'environnement est inopérant ;
[...]

Rendu public le 7 mai 2014.

JORF du 10 mai 2014 page 7873, texte n° 78

Rapport du Conseil d'État 2011 sur la participation du public (extraits)

Principales propositions du Rapport public 2011 - *Consulter autrement, participer effectivement*

1. Opérer un choix de principe consistant à généraliser les concertations ouvertes très précoces, intervenant le plus en amont possible de la procédure d'élaboration de la décision, **pour alléger au maximum les consultations d'aval** des organismes, souvent formelles et de faible portée sur le contenu de la décision qui va être prise ou de la réforme qui va être adoptée.

2. Veiller à concilier, dans une articulation adaptée et proportionnée à chaque situation, les deux formes de consultation, celle classique, des organismes institutionnels et celle, plus récente, ouverte à toutes les parties prenantes de la décision à venir.

3. Utiliser toutes les potentialités des études d'impact offertes par les dispositions de la loi organique du 15 avril 2009 pour **combinaison et renforcer les deux phases de toute réforme** : celle, amont, de concertation et celle, aval, de consultation, selon des modalités spécifiques à chaque réforme.

4. Favoriser la prise en compte effective dans les études d'impact **des concertations préalables**, au-delà d'une simple liste ou encore du seul résumé de ces dernières, **afin de faire en sorte que concertations, études d'impact et consultations** ne soient plus des processus séparés mais **articulés de manière cohérente et maîtrisée dans le temps**.

5. Etendre les études d'impact conduites selon la méthode mise en place par le secrétariat général du Gouvernement à la suite de l'entrée en vigueur de la loi organique du 15 avril 2009 **aux projets de décret d'application des lois, aux projets de décret du pouvoir réglementaire autonome et ainsi qu'aux projets de directives et règlements européens**.

6. Arrêter le principe d'une loi-code intitulée *projet de loi-code relative aux principes de l'administration délibérative*.

7. Introduire dans la « loi-code » l'ensemble des principes directeurs qui régiraient le recours à des concertations ouvertes précédant, chaque fois que nécessaire, la prise de décision.

Les principes directeurs sont au nombre de six.

- garantir l'accessibilité des informations,
- assurer le dépôt des observations de tous les participants et favoriser leur diffusion,
- garantir l'impartialité et la loyauté de l'organisateur de la concertation et mettre en place, chaque fois que nécessaire, un « tiers garant »,
- assurer des délais raisonnables aux citoyens ou aux organismes représentatifs pour s'exprimer,
- veiller à la « bonne » composition des organismes consultés,
- donner les informations sur les suites projetées, dans un délai proportionné à l'importance de la réforme.

8. Confier l'étude d'impact du projet de « loi-code » à un groupe de travail interministériel piloté par le Conseil d'Etat et le secrétariat général du Gouvernement.

9. Conduire un travail de rassemblement et de recombinaison des dispositions existantes relatives à la participation du public **qui ne se limiterait pas à une opération de simple légistique à droit constant mais serait destiné à donner** une visibilité à la réflexion conduite sur la participation des citoyens et des administrés à la préparation de la décision publique. Outre les droits des administrés à l'accès aux informations, pourraient figurer ceux spécifiques à l'accès par l'Internet. Ce remodelage du droit existant concernerait, à des titres inégaux, la plupart des codes en vigueur. Une réflexion particulière s'attacherait à celles qui figurent, avec leurs spécificités propres, dans le code de l'environnement, dans le code rural et de la pêche maritime ou dans le code de l'urbanisme. Un travail spécifique serait à conduire sur celles concernant le code du travail, celui de l'éducation ou encore ceux de la santé publique et de la sécurité sociale.

10. Conforter l'équipe constituée au secrétariat général du Gouvernement, au sein du service de la législation et de la qualité du droit qui est responsable de la coordination des études d'impact en liaison avec les ministères principalement responsables, afin que les trois phases de concertation, d'étude d'impact et de consultation soient articulées de manière cohérente et anticipée.

11. Renforcer la préparation des ministères à la logique des études d'impact pour les conduire à systématiquement recenser les « options zéro » c'est-à-dire celles qui permettent d'atteindre l'objectif politique assigné sans avoir recours à l'édition de normes nouvelles.

12. Etendre progressivement la procédure d'étude d'impact aux projets de décret d'application des lois, aux projets de décret du pouvoir réglementaire autonome et ainsi qu'aux projets de directive et règlement européen.

13. Préparer les ministères à la mise en œuvre de l'article 16 de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. Une circulaire du Premier ministre, préparée par le SGG leur demanderait de prendre toutes dispositions utiles destinées à inciter les responsables des commissions consultatives dont l'avis doit être recueilli en application d'une disposition législative ou réglementaire pour se préparer à donner désormais leur avis dans le cadre d'une concertation ouverte par Internet.

14. Renforcer les garanties procédurales d'utilisation d'Internet des concertations ouvertes après avoir identifié les risques encourus par la propension d'Internet à effacer ces garanties de procédure ou à en minorer la portée. Introduire, à cette fin, dans la «loi-code», précédemment mentionnée, des normes minimales ou principes directeurs du droit de la concertation en ligne, portant sur le respect des délais proportionnés à l'importance du sujet présenté, la mention des principales parties prenantes, les documents adressés de manière fiable et authentifiée, la conduite d'une concertation de façon impartiale et si possible par un tiers, un bilan des observations recueillies, les suites qu'il est envisagé de donner, le suivi éventuel prévu après l'entrée en vigueur du dispositif finalement retenu.

15. Renforcer la lutte contre la « fracture numérique » et privilégier l'aide à destination de publics présentant une vulnérabilité ou une inappétence par rapport à ces technologies (personnes malvoyantes, personnes âgées, demandeurs d'emplois, migrants, personnes illettrées) en reliant les formations dispensées en faveur de la maîtrise des outils numériques à la problématique de l'intégration sociale. Encourager l'intermédiation qui mobilise le secteur associatif, celui des collectivités territoriales et des administrations de proximité (« Pôles emploi », groupements d'établissements (GRETA) de la formation professionnelle de l'Education nationale, chambres de métiers et d'artisanat). Favoriser la poursuite de l'implantation des bornes Internet dans les lieux publics, les cybercafés et les centres municipaux.

16. Préparer les autorités publiques à la mise en œuvre de l'article 70 de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit par une circulaire préparée par le secrétariat général du Gouvernement sur le changement d'orientation introduit par la disposition législative.

17. Se prémunir contre les censures contentieuses sans portée, et génératrices d'un formalisme excessif mettant en œuvre une conception plus objective de la portée de l'irrégularité susceptible d'invalider la décision prise au terme d'une concertation viciée et qui prendrait en compte la durée et la complexité de la procédure, la nature de l'irrégularité commise notamment au regard des garanties dont peuvent se prévaloir les intéressés ou les tiers, voire l'intérêt général qui s'attache à l'opération contestée. Une telle démarche serait plus adaptée à des « consultations ouvertes » venant en substitution des consultations formelles.

18. S'attacher à la limitation dans le temps des risques procéduraux : envisager d'introduire un dispositif à cette fin, comparable à celui de l'article 600-1 du code de l'urbanisme, dans la loi-code, dont il a été question précédemment, avec une application différenciée selon les domaines, à prévoir par décret en Conseil d'Etat et avec un délai qui préserverait le droit au recours. Compte tenu de la complexité et de la sensibilité du sujet, un groupe de travail dont la responsabilité serait confiée par le Premier ministre au Conseil d'Etat en liaison étroite avec le secrétariat général du Gouvernement pourrait être constitué.

Article AJDA 2015 - La Charte de l'environnement, dix ans après - Yves Jégouzo, Professeur émérite à l'université Paris I - Panthéon-Sorbonne

(...)

II - Les questions restant en débat

Parmi les questions que pose encore la Charte de l'environnement, en dépit de la solidification rapide de son statut juridique, les plus évidentes concernent son application et son efficacité. Elles dépendent principalement de l'attitude du juge. Mais d'autres sont plus existentielles : elles concernent son contenu et sa pérennité.

A. Une efficacité incertaine

La reconnaissance d'une pleine valeur constitutionnelle aux articles 1^{er} à 7 de la Charte a eu pour effet d'ouvrir la voie aux recours fondés sur la violation de ses dispositions. Cette faculté a bénéficié d'une circonstance favorable avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 introduisant la QPC. Permettant un examen rétrospectif de la mise en œuvre des dispositions de la Charte par la législation existante, la QPC aurait dû conduire à une vaste opération de « verdissement » du droit français.

Or, comme le montre parfaitement Christian Huglo (La QPC : quelle utilisation en droit de l'environnement ?, *Nouv. Cah. Cons. const.*, n° 43, 2014, p. 60), « le bilan global est assez maigre puisque le Conseil constitutionnel n'a statué au fond et au maximum que sur 13 QPC faisant application de la Charte constitutionnelle sur un total de 308 QPC ». Les explications sont nombreuses, certaines étant propres à la complexité des questions d'environnement, les autres à la faible utilité à court terme d'obtenir une QPC dans des domaines tels que le droit à l'information ou à la participation.

L'examen du contentieux ordinaire devant le juge administratif ou le juge judiciaire révèle également une utilisation limitée du moyen tiré de la violation de la Charte de l'environnement. Là encore, l'explication est double. Elle tient à ce que la constitutionnalisation par la France des droits et devoirs relatifs à l'environnement a été très tardive et qu'à l'époque où elle est intervenue, le droit de l'environnement était déjà régi par le droit de l'Union européenne ou certaines conventions internationales. S'agissant, par exemple, du droit à l'information et à la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement de l'article 7, celui-ci était déjà organisé de manière beaucoup plus précise par la convention d'Aarhus du 25 juin 1998, dont bon nombre de dispositions sont devenues applicables, et par la directive du Conseil 85/337/CEE du 27 juin 1985. Il en va de même de la responsabilité environnementale : en dehors même d'une législation interne déjà très complète (code civil et législations spécifiques sur le risque nucléaire, etc.), le principe posé par l'article 4 avait été déjà largement mis en œuvre par de nombreuses conventions internationales portant, notamment, sur les pollutions maritimes ainsi que par la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux. Cela ne signifie pas que la Charte soit inutile : elle ouvre de nombreux champs qui n'ont pas été saisis par le droit international, européen ou interne : l'abondante jurisprudence relative à l'article 7 démontre que sa mise en œuvre pouvait conduire à bien des évolutions. Il n'en reste pas moins que ce constat limite sa portée.

Une dernière considération conduit à limiter l'efficacité du recours à la Charte. S'il est certain que le juge, en donnant aux dispositions les plus importantes de la Charte pleine valeur constitutionnelle, ouvre largement la possibilité de les invoquer, cela ne signifie pas qu'il accepte d'en faire une application révolutionnant le droit de l'environnement. L'exemple du

principe de précaution le démontre. Le juge tant judiciaire qu'administratif accueille largement le moyen tiré de la violation de l'article 5. Mais il en limite strictement les conséquences. C'est ainsi que le Conseil d'Etat maintient sans faiblir sa jurisprudence selon laquelle, en présence d'une police spéciale de la compétence de l'Etat, il est interdit aux autorités locales d'invoquer le principe de précaution pour fixer des règles locales plus strictes. Ce principe « ne saurait avoir ni pour objet, ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence et d'intervenir en dehors de ses domaines d'attributions ». Dès lors, la circonstance que les règles nationales ne prendraient pas suffisamment en compte les exigences posées par le principe de précaution n'habilite pas les autorités locales à adopter une réglementation locale plus stricte (CE, ass., 26 oct. 2011, n° 341767, *Société française de radiotéléphone*, Lebon ; AJDA 2011. 2039, et 2219, chron. J.-H. Stahl et X. Domino ; D. 2011. 2660, et les obs., 2012. 2128, obs. B. Mallet-Bricout et N. Reboul-Maupin ; AJCT 2012. 37, obs. M. Moliner-Dubost). Plus largement, le juge tend à réserver aux autorités nationales ou internationales la tâche délicate d'apprécier le risque éventuel qui, dans l'état des connaissances scientifiques du moment, conduirait à mettre en œuvre des mesures de précaution.

Et, cependant, en dépit de l'application prudente qui en est faite, c'est ce principe posé par l'article 5 qui est actuellement le plus controversé.

B. Un texte qui reste controversé

La difficulté essentielle que pose la Charte est qu'il s'agit d'un texte largement prospectif et tourné vers l'avenir. Les principaux bénéficiaires seront en fait les générations futures. C'est une différence essentielle avec les déclarations des droits et préambules constitutionnels classiques qui attribuent aux individus ou aux groupes sociaux des droits et avantages immédiats. De surcroît, la Charte repose sur un postulat, celui selon lequel l'activité humaine a des effets majeurs sur l'environnement et peut, à terme, compromettre les conditions de vie, voire la vie. Or, ce postulat n'est pas admis par tous. Certains milieux scientifiques l'ont longtemps contesté et il le reste par de larges secteurs de l'opinion publique mondiale dans les pays émergents, voire même dans certains Etats industrialisés (v. l'exemple du Tea Party aux Etats-Unis).

Ce constat explique la contestation qui porte encore largement sur le contenu même de la Charte, celle-ci concernant moins les dispositions qui sont largement des déclinaisons de principes juridiques anciens (prévention du risque certain, réparation du préjudice tout au moins s'il reste patrimonial ou corporel, la question du préjudice écologique restant par contre posée) que les droits et principes nouveaux qui constituent la principale spécificité de la Charte.

C'est ainsi que la question de la portée exacte du droit à l'environnement continue de faire débat : l'intérêt principal de la proclamation d'un tel droit est d'en faire un « droit-liberté » invocable directement devant le juge, pouvant faire l'objet d'un référé liberté ou dont le non-respect pourrait constituer une voie de fait (v., en ce sens, A. Van Lang, préc., p. 65). Cette reconnaissance n'est pas acquise et, pour certains, elle présente même un risque pour la liberté (F. Bouyssou, *L'environnement, nouveau droit de l'homme ou droit liberticide ?*, Mélanges Mourgeon, 1998, p. 535).

Mais c'est sur le principe de précaution que se focalisent le débat, les critiques et les craintes.

S'agissant des craintes, à vrai dire, elles paraissent largement surévaluées, le juge en faisant (v. supra) une application très mesurée. Mais elles restent entretenues par certaines tentatives visant à étendre le jeu de l'article 5.

Ainsi, certaines juridictions judiciaires du fond ont tiré du principe de précaution des conséquences totalement inattendues. C'est ainsi que la cour d'appel de Versailles, dans un arrêt du 4 février 2009 (AJDA 2009. 712, note S. Bourillon ; D. 2009. 499, et 819, point de vue M. Boutonnet, et 1369, chron. J.-P. Feldman, et 2300, obs. B. Mallet-Bricout et N. Reboul-Maupin, et 2448, obs. F. G. Trébulle ; RTD civ. 2009. 327, obs. P. Jourdain), a accepté d'indemniser, sur le fondement du principe de précaution, le préjudice moral « tiré du sentiment d'angoisse » pour leur santé invoqué par les riverains d'une antenne relais située à proximité immédiate de leur domicile.

La cour s'appuyait sur la jurisprudence de la Cour de cassation indemnisant le « préjudice d'anxiété » dû à une « situation d'inquiétude permanente » connue par des salariés exposés à l'amiante pendant une durée importante (Soc. 11 mai 2010, n° 0942.241, D. 2010. 2048, note C. Bernard ; ibid. 2011. 35, obs. P. Brun et O. Gout ; ibid. 2012. 901, obs. P. Lokiec et J. Porta ; Dr. soc. 2010. 839, avis J. Duplat ; RTD civ. 2010. 564, obs. P. Jourdain). Confondre ainsi le risque avéré de l'exposition à l'amiante avec le risque hypothétique de l'exposition aux ondes électromagnétiques conduira un jour à indemniser le préjudice d'angoisse lié à la perspective d'une collision de notre planète avec un météorite !

Le législateur, également, joue parfois de manière inconsidérée avec certains « principes » qu'il prétend tirer de la Charte. C'est ainsi qu'une loi n° 2015-136 du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques, dans sa version adoptée en première lecture, soumettait au respect des « principes » de « sobriété » et de « modération » l'implantation des antennes relais électromagnétiques. Il s'agissait de transposer en droit français le principe *ALARA*, « *As Low As Reasonably Achievable* » en imposant de réduire le seuil des champs électromagnétiques au niveau minimum, c'est-à-dire au niveau au-dessous duquel les antennes relais ne peuvent plus remplir leurs fonctions en matière de télécommunications.

Cela revenait à tirer du principe de précaution des mesures que le droit américain a mis en place pour la protection contre les rayonnements ionisants, domaine où il n'existe plus aucun doute scientifique. Dans sa sagesse, le législateur, s'il a retenu le terme de « sobriété », n'en tire finalement aucune conséquence concrète et ramène pour l'essentiel « l'objectif de sobriété » à un effet d'affichage. Mais ceci illustre les incertitudes juridiques que recouvre un principe comme la précaution.

Ceci explique en sens inverse également les tentatives régulières de remise en cause de certaines dispositions de la Charte, et tout particulièrement de dispositions telles que celles de l'article 5.

Après certains rapports comme ceux établis par la commission pour la libération de la croissance française, présidée par Jacques Attali en 2008 ou, plus récemment, le rapport de Louis Gallois sur *le pacte de compétitivité*, contestant moins le principe que l'application qui en serait donnée, plusieurs tentatives visant à modifier la Charte se sont fait jour au sein du Parlement.

Successivement, l'Assemblée nationale a adopté, le 1^{er} février 2012, une résolution préconisant la mise en place d'une procédure et d'une méthodologie adaptée à la mise en œuvre du principe de précaution précédant le dépôt, le 14 octobre 2014, d'une proposition de loi n° 2293 de MM. Eric Woerth et Damien Abad tendant, plus radicalement, à remplacer le « principe de précaution » par le « principe d'innovation responsable ». Cette proposition renchérisait elle-même sur la proposition de loi constitutionnelle votée par le Sénat le 28 mai 2014 visant à modifier trois articles de la Charte, l'article 8 (*sic*), l'article 7 et, plus modérément, à corriger le principe de précaution de l'article 5 en introduisant la notion de « coût économiquement acceptable » et en le complétant par l'appel à un principe d'innovation chargeant les autorités publiques de veiller « également 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 ».

Toute cette agitation le démontre : la Charte de l'environnement reste contestée dans certains de ces principes de base. Les choix opérés en 2005, dix ans après, seront-ils remis en cause ? Cela semble peu probable tant ces droits et obligations reposent sur un réseau de normes internationales de plus en plus serré. Plus fondamentalement encore, l'accélération des dérèglements environnementaux que l'on ne peut que constater semble telle qu'elle paraît garantir l'irréversibilité de la Charte.

Article AJDA 2015 : « La participation est-elle soluble dans la simplification ? » par Jean-Claude Hélin, Professeur émérite à l'université de Nantes

L'encre de sa consécration constitutionnelle à peine sèche, la participation du public fait l'objet d'un feu croisé de critiques fustigeant l'allongement des délais et l'alourdissement des coûts dont elle serait responsable. Le maître mot des réformes engagées, ou à venir, est celui de leur simplification.

Encore faut-il rappeler quelques évidences. La première c'est qu'aucune procédure participative ne permettra de surmonter la difficulté résultant d'oppositions radicalisées, fussent-elles minoritaires, à un projet. La seconde c'est que la participation mobilise nécessairement du temps et de l'argent, et que la non-participation, elle aussi, a un coût. Les voies ouvertes par les réformes envisagées sont donc particulièrement étroites.

La procédure du débat public est la plus lourde et la plus onéreuse. Parce qu'elle est réservée aux grands projets, on peut s'interroger sur le fait qu'elle ne débouche pas sur une prise de position, du seul point de vue de l'expression du public, quant à leur opportunité. A charge pour l'Etat ou les élus, avec ou non le recours au référendum local, de décider par la suite en connaissance de cause. L'extraordinaire puissance symbolique et médiatique du thème des grands projets inutiles n'autorise plus à déplacer cette question au stade de l'enquête publique, voire au contentieux de la déclaration d'utilité publique ou des compensations environnementales.

L'enquête publique a actuellement atteint son point d'équilibre. Elle a l'inconvénient d'intervenir tardivement, mais l'avantage corrélatif pour le public de porter sur un projet arrêté. Les allègements envisageables sont quasi inexistantes du point de vue des délais et mineurs s'agissant des coûts : suppression du caractère obligatoire de la provision aux commissaires enquêteurs, de la désignation d'un suppléant. Ce qui est engagé c'est en réalité une autre voie, celle de la réduction drastique de son champ d'application. Elle rend sans objet le discours sur la simplification et recueille par sa radicalité la faveur des opérateurs publics et privés. Pourquoi pas, si d'autres procédures pertinentes du point de vue de la participation du public sont mises en œuvre ?

Or il y a encore beaucoup de chemin à faire en matière de concertation pour lui donner une crédibilité. La première consisterait à mettre en œuvre, pour son organisation, les préconisations issues du rapport du Conseil d'Etat de 2011 d'une « loi-code » qui en définisse les principes directeurs tout en conservant sa souplesse et son adaptabilité. La seconde consisterait en l'intervention d'un tiers indépendant chargé d'en dresser le bilan et d'indiquer celle des observations du public qui ont été prises en considération ainsi que les raisons pour lesquelles certaines ont été écartées. Il ne s'agit pas ici de mettre en cause la sincérité de l'administration qui y procède jusqu'à présent, mais simplement d'introduire pour le public une garantie analogue à celle qui était en œuvre dans la procédure à laquelle elle se substitue.

Proposition de loi constitutionnelle visant à modifier la Charte de l'environnement pour préciser la portée du principe de précaution – 27 mai 2014

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 décembre 2013

La « constitutionnalisation » du principe de précaution a, depuis l'origine, fait débat - et tous ceux qui ont participé aux travaux préparatoires de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement en ont gardé le souvenir.

D'emblée, de nombreuses voix s'étaient élevées pour exprimer la crainte que l'application du principe de précaution renforce les réticences envers la science, la méfiance à l'égard de l'innovation et du progrès technologique, qu'elle soit un frein aux activités de recherche et au développement économique.

Telle n'était pas, bien sûr, l'intention du constituant, qui concevait au contraire le principe de précaution comme un principe d'action susceptible de restaurer la confiance dans le progrès scientifique en permettant d'anticiper les risques, et en démontrant que la « société de la connaissance » n'opposait pas la science et l'innovation à la préservation de l'environnement. Au demeurant, la Charte imposait aussi de concilier protection et mise en valeur de l'environnement, développement économique et progrès social (article 6), et précisait que la recherche et l'innovation devaient concourir à la préservation et la mise en valeur de l'environnement (article 9).

La place respectivement donnée au principe de développement durable et à celui de l'innovation varie dans les lois fondamentales : en la matière, tous les États du monde, en particulier les trois grands pays émergents que sont le Brésil, l'Inde et la Chine, n'ont pas, loin de là, accordé au principe de précaution une place analogue à celle que la France lui a réservée.

Ainsi, l'article 218 de la Constitution du Brésil dispose que « l'État promouvra et encouragera le développement scientifique ainsi que la recherche et la maîtrise technologiques » mais ne fait pas référence au principe de précaution. De même, sans qu'il y ait une référence directe à « l'incitation à l'innovation », l'article 51A (h) de la partie IV-A de la Constitution indienne mentionne qu'il est du devoir de chaque citoyen de l'Inde de développer un tempérament scientifique, humaniste et un esprit de curiosité et de réforme. Quant à la Chine, le terme « principe de précaution » n'est pas encore explicitement employé dans la législation mais l'esprit de ce principe est introduit dans plusieurs lois relatives à la protection de l'environnement. Toutefois, bien que souhaitant réguler les domaines recelant des incertitudes scientifiques en vue de prévenir les risques environnementaux, la législation chinoise ne bride pas pour autant l'encouragement à l'innovation.

« Principe d'action » ou « principe d'inaction », la querelle sur le sens et les conséquences du principe de précaution s'est poursuivie après l'adoption de la Charte de l'environnement.

Le discours prononcé par le Président de la République lors de la clôture du Grenelle de l'environnement, le 25 octobre 2007, avait tenté de la trancher en soulignant que « *proposer la suppression du principe de précaution au motif qu'il bride l'action repose sur une profonde incompréhension* », et en réaffirmant que « *le principe de précaution n'est pas un principe d'inaction. Au contraire, c'est un principe d'action et d'expertise pour réduire l'incertitude. Le principe de précaution n'est pas un principe d'interdiction. Au contraire, c'est un principe de vigilance et de transparence. Il doit être interprété comme un principe de responsabilité.* »

La crise économique, l'inquiétude suscitée par le déclin de la compétitivité de l'économie nationale ont néanmoins relancé la controverse.

Dès 2008, le « rapport Attali » pour la libération de la croissance proposait d'abroger l'article 5 de la Charte de l'environnement relatif au principe de précaution, ou au moins d'en préciser la portée, considérant que sa formulation trop floue en faisait un obstacle à la croissance économique.

Le Parlement s'est aussi inquiété des effets de la mise en œuvre du principe de précaution, notamment à travers les travaux de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), qui avait organisé en 2009 une audition publique consacrée au bilan de ses quatre premières années d'application.

Tout récemment encore, le rapport de la commission « Innovation 2030 » a préconisé l'adoption d'un principe d'innovation « *équilibrant le principe de précaution, yin et yang du progrès des sociétés* ».

Il serait plus simple, semble-t-il, 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 et de l'innovation et, bien loin d'encourager l'obscurantisme, rend indispensables la diffusion des résultats de la recherche, la transparence et le débat.

<p style="text-align: center;">PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE <i>visant à modifier la Charte de l'environnement pour</i> préciser la portée du principe de précaution.</p>
--

Le Sénat a adopté, en première lecture, la proposition de loi constitutionnelle dont la teneur suit :

Article unique

La Charte de l'environnement de 2004 est ainsi modifiée :

1° L'article 5 est ainsi modifié :

aa (nouveau)) Les mots : « et dans leurs domaines d'attributions » sont remplacés par les mots : « dans leurs domaines d'attributions et dans les conditions définies par la loi » ;

a (nouveau)) Après le mot : « proportionnées », sont insérés les mots : « , à un coût économiquement acceptable, » ;

b) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Elles veillent également 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. » ;

2° L'article 7 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« 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 indépendante et pluridisciplinaire.

« L'expertise scientifique est conduite dans les conditions définies par la loi. » ;

3° À l'article 8, après les mots : « formation à l'environnement », sont insérés les mots : « et la promotion de la culture scientifique »

