

SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 12 mars 2003	I - 1
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE I - REMISE EN PERSPECTIVE.....	7
I - REMISE EN PERSPECTIVE HISTORIQUE.....	7
A - TROIS ÉTAPES MAJEURES.....	7
B - ANALYSE CRITIQUE DE LA DÉFINITION DE L'ENVIRONNEMENT FIGURANT DANS LE CODE DE L'ENVIRONNEMENT (1995).....	7
C - QUATRE AUTRES DIMENSIONS À MIEUX PRENDRE EN COMPTE.....	8
D - LE DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	9
E - DES DROITS INSÉPARABLEMENT INDIVIDUELS ET COLLECTIFS	10
F - DES AVANCÉES AU PLAN COMMUNAUTAIRE ET INTERNATIONAL.....	10
G - UNE ÉTAPE SIGNIFICATIVE DANS UN PROCESSUS ENGAGÉ IL Y A TRENTE ANS.....	11
II - PORTÉE POLITIQUE D'UNE CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT.....	11
A - FAIRE PRENDRE CONSCIENCE DES ENJEUX PAR CHACUN D'ENTRE NOUS ET PAR TOUS LES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ	11
B - ENTRAÎNER UNE FORTE LÉGITIMATION SOCIALE ET CULTURELLE	12
C - CONSTRUIRE DE NOUVELLES GOUVERNANCES À TOUS LES NIVEAUX.....	12
D - CONTRIBUER À REFONDER LA LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE ET RÉPUBLICAINE.....	12
III - PORTÉE JURIDIQUE.....	13
A - DE NOUVELLES POSSIBILITÉS D'ACTION.....	13
B - UNE MEILLEURE PRISE DE CONSCIENCE DES ENJEUX PAR LE SYSTÈME JUDICIAIRE	13

C - DES RISQUES DE DÉRIVE CONTENTIEUSE À MAÎTRISER.....	14
D - UN NOUVEAU CHAMP DU DROIT À DÉVELOPPER.....	14
E - UNE ÉTAPE CHARNIÈRE POUR LES POLITIQUES D'ENVIRONNEMENT	14
IV - COMMENT INTRODUIRE CETTE CHARTE DANS LE DISPOSITIF CONSTITUTIONNEL	15
A - INSCRIRE UN « DROIT FONDAMENTAL »	15
B - AU-DELÀ D'UN DROIT INDIVIDUEL.....	15
C - PLUSIEURS OPTIONS D'INTRODUCTION	16
CHAPITRE II - DE BONS PRINCIPES À FAIRE PARTAGER, À ÉLARGIR ET À COMPLÉTER	17
I - RAPPEL DES PRINCIPES INTRODUIIS PAR LA LOI BARNIER	17
A - PRINCIPE DE PRÉCAUTION	17
B - PRINCIPE D'ACTION PRÉVENTIVE	19
C - PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR.....	20
D - PRINCIPE DE PARTICIPATION	20
E - DIFFICULTÉS DE COMPRÉHENSION ET D'APPLICATION DE CES PRINCIPES	21
F - CONSÉQUENCES POSSIBLES DE LA CONSTITUTIONNALISATION DES PRINCIPES	21
II - COMPLÉTER CES PRINCIPES.....	22
A - PRINCIPE D'INTÉGRATION.....	22
B - PRINCIPE DE RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE.....	23
C - PRINCIPE DE L'ÉVALUATION PLURALISTE POUR NOURRIR LE DÉBAT PUBLIC ET CONFORTER LE PRINCIPE DE PARTICIPATION.....	23
D - PRISE EN COMPTE DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ	24
CHAPITRE III - COMMENT SENSIBILISER LES ACTEURS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX	25
I - QUELLES CATÉGORIES D'ACTEURS SENSIBILISER ?	25
A - LES ACTEURS ÉCONOMIQUES	25
B - LES AUTRES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE	25
C - LES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES	26

II	- ACQUIS ET LIMITES DE LA MOBILISATION ACTUELLE	.26
A	LES ACTEURS ÉCONOMIQUES : DES AVANT-GARDES QUI S'ÉLARGISSENT.....	27
B	LES AUTRES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE : BILAN CONTRASTÉ SELON LES CATÉGORIES D'ACTEURS.....	28
C	LES COLLECTIVITÉS LOCALES : UN DÉBUT DE MOBILISATION PROMETTEUR.....	28
D	LA COMPLÉXITÉ DU PHÉNOMÈNE NIMBY	29
III	- LES PRINCIPAUX OBSTACLES À LA MOBILISATION29
IV	- UTILISER AVEC DISCERNEMENT LES DIFFÉRENTS OUTILS DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT.....	31
V	- MOBILISER LES ACTEURS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET PAR CONSÉQUENT AUSSI SUR L'ENVIRONNEMENT	32
CHAPITRE IV - PROPOSITIONS		33
I	- PROMOUVOIR UNE CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	33
II	- CLARIFIER, ÉLARGIR ET COMPLÉTER LES QUATRE PRINCIPES DE LA LOI BARNIER.....	34
A	CLARIFIER ET ÉLARGIR LES QUATRE PRINCIPES.....	34
B	INTRODUIRE LES PRINCIPES D'INTÉGRATION, DE RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE, DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ	34
C	FAIRE FONCTIONNER ENSEMBLE ET HIÉRARCHISER CES PRINCIPES	35
III	- RECONSTRUIRE LA NOTION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL	35
A	RECONSTRUIRE LA NOTION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL OU DE BIEN COMMUN	35
B	PROMOUVOIR UNE EFFICACITÉ GLOBALE, À LA FOIS ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE	36
C	DÉVELOPPER DE NOUVELLES RÉGULATIONS ET CONTRIBUER À L'ÉMERGENCE D'UNE GOUVERNANCE MONDIALE.....	36
IV	- MIEUX SENSIBILISER ET MOBILISER LES ACTEURS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX.....	36
A	LES ACTEURS ÉCONOMIQUES	37
B	LES ACTEURS SOCIAUX (SYNDICATS DE SALARIÉS, ASSOCIATIONS...)	37

C - LES COLLECTIVITÉS LOCALES	38
V - REFONDER LES APPROCHES ÉCONOMIQUES	38
VI - ÉLARGIR LA QUESTION SOCIALE AUX QUESTIONS « SOCIÉTALES »	39
VII - RÉEXAMINER LES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES À LA LUMIÈRE DE LA CHARTÉ.....	40
VIII - ÉDUIQUER, FORMER, INFORMER.....	40
IX - APPLIQUER À LA RECHERCHE ET À L'EXPERTISE LES PRINCIPES DE LA CHARTÉ	41
X - FAVORISER LA PRISE EN COMPTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS DIFFÉRENTES INSTITUTIONS ET ORGANISATIONS	42
CONCLUSION.....	43
ANNEXE A L'AVIS.....	45
SCRUTIN.....	45
DÉCLARATIONS DES GROUPES.....	47
DOCUMENTS ANNEXES.....	67
Annexe 1 : Consultation nationale pour la charte de l'environnement - Questionnaire.....	69
Annexe 2 : Note sur les principes du droit de l'environnement	73
Annexe 3 : Déclaration de Rio	74
Annexe 4 : Classement thématique des principaux textes relatifs au droit de l'environnement.....	79
Annexe 5 : Quelques sites Internet institutionnels sur l'environnement et le développement durable.....	87
Annexe 6 : Glossaire.....	89
TABLE DES SIGLES	92

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 12 mars 2003**

Par lettre en date du 24 décembre 2002, le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social sur « *Environnement et développement durable ; l'indispensable mobilisation des acteurs économiques et sociaux* »¹.

La préparation du projet d'avis a été confiée à la section du cadre de vie qui a désigné Monsieur Claude Martinand comme rapporteur.

Pour son information, la section a entendu en audition les personnes dont les noms suivent :

- M. Jean-Claude Antonini, maire d'Angers ;
- M. Jean-François Caron, vice-président du Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais ;
- M. Du Monceau, directeur de WWF France ;
- M. Olivier Godard, professeur au Laboratoire d'économétrie de l'école polytechnique ;
- M. Bertrand Hervieu, Président de l'INRA ;
- M. Christian Huglo, avocat conseil ;
- Mme Elisabeth Laville, directrice du Cabinet de conseil Utopies ;
- M. Patrick Legrand, unité d'appui à la recherche Mission environnement-société au ministère de l'écologie et du développement durable ;
- M. Michel Prieur, directeur du CRIDEAU, professeur à la faculté de droit et des sciences économiques de Limoges ;
- M. Jean Untermaier, professeur à l'université de Lyon 3.

Que tous trouvent ici la reconnaissance de la section et de son rapporteur.

Le rapporteur a par ailleurs rencontré ou contacté diverses personnalités parmi lesquelles :

- M. Jean-Marc Domange, Directeur général des Ciments CALCIA ;
- M. le Professeur Jean-François Girard, Président de l'Institut de recherche pour le développement, accompagné de M. Jean-Yves Martin ;
- M. le Professeur Alain Grimfeld, Président du Comité de la prévention et de la précaution ;
- M. Guy Hascouët, ancien secrétaire d'Etat à l'Economie solidaire ;
- M. Dominique Jourdain, Président de l'association des « Ecomaires » ;
- Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, députée de l'Essonne.

Il tient par ailleurs à remercier tout particulièrement M. Dominique Bidou, Directeur du Conseil national du développement durable pour le concours qu'il a apporté à ce travail.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 175 voix et une abstention (voir le résultat du scrutin en annexe)

INTRODUCTION

Par lettre du 24 décembre 2002, le Premier ministre demande au Conseil économique et social d'apporter sa contribution aux travaux de préparation d'une charte de l'environnement, devant rassembler les principes fondamentaux du droit de l'environnement, les compléter en tant que de besoin et les élever au niveau constitutionnel.

Conformément aux engagements du Président de la République, exprimés notamment à Orléans le 3 mai 2001, la ministre de l'Ecologie et du développement durable a chargé une commission présidée par le professeur Coppens de réfléchir à la méthode d'élaboration de la charte, à son contenu ainsi qu'à la portée des principes qui y seront contenus.

Cette démarche s'inscrit dans un contexte national, communautaire et international, caractérisé par l'importance nouvelle donnée aux enjeux environnementaux. Le récent sommet sur le développement durable de Johannesburg l'a clairement montré. Les déclarations et textes communautaires récents ont mis l'accent sur l'environnement et le développement durable.

En France, une consultation a d'abord été engagée avec l'envoi d'un questionnaire diffusé largement et ayant suscité de nombreuses réponses et contributions. De fin janvier à mars 2003, se tiennent une dizaine d'assises territoriales centrées sur le thème, le Président de la République ayant participé à la première assise tenue à Nantes le 28 janvier.

La commission Coppens devrait remettre ses propositions fin mars et le gouvernement présenter la charte qu'il aura adoptée, le 5 juin prochain, jour mondial de l'environnement.

C'est dans ce contexte que le Conseil économique et social est lui-même sollicité pour apporter sa contribution à la réflexion gouvernementale et formuler un avis avant la mi-mars. Le Conseil économique et social est, en effet, bien placé puisqu'il a déjà abordé dans un passé récent de nombreux aspects des questions environnementales : bruit, déchets, eau, effet de serre, pollutions marines accidentelles (Erika), accidents technologiques (AZF)...

En outre, la composition du Conseil économique et social le prédispose à répondre plus particulièrement à la question posée par la saisine gouvernementale : comment mieux sensibiliser les différents acteurs économiques et sociaux sur les préoccupations liées à l'environnement, de manière à assurer une véritable modification de leurs comportements, et plus largement comment les mobiliser sur l'environnement et le développement durable ?

Il eût été dommage et même difficilement compréhensible que le Conseil économique et social ne prenne pas une part active à un tel débat de société. Malgré le faible temps imparti, la section du cadre de vie a pu procéder à l'audition d'une dizaine de personnalités plus particulièrement concernées juristes, responsables associatifs, scientifiques, élus locaux, entrepreneurs... En outre, une table ronde a été organisée avec les experts des groupes représentés dans notre assemblée qui ont bien voulu y participer. D'autres groupes nous ont fait parvenir des contributions écrites.

Sur cette base, le présent avis s'efforce de replacer la démarche dans son contexte historique pour mieux en apprécier la portée politique et juridique. Il analyse ensuite les principes qu'il estime devoir mieux faire partager, élargir et compléter puis tente d'éclairer différentes réponses à la question spécifique posée par la saisine gouvernementale : comment mieux sensibiliser les acteurs économiques et sociaux ?

D'emblée, parmi les différentes propositions avancées, il faut souligner que la réponse passe, aux yeux du Conseil économique et social, par l'élargissement au développement durable de la charte de l'environnement.

CHAPITRE I

REMISE EN PERSPECTIVE

L'initiative de « constitutionnaliser » l'environnement à travers une charte mérite d'être replacée dans son contexte historique pour mieux en apprécier la portée politique et juridique.

I - REMISE EN PERSPECTIVE HISTORIQUE

A - TROIS ÉTAPES MAJEURES

L'environnement a fait l'objet d'une production juridique importante, marquée par trois approches successives :

- **le droit sur l'environnement** a précédé la création d'un ministère de l'environnement en 1971 et même l'utilisation du terme d'environnement. Ce droit traitait de ce sujet à l'occasion d'une opération ayant une forte dimension d'impact sur l'environnement comme les installations classées ou les politiques de l'eau et de l'assainissement dans le cadre de la politique d'hygiène publique ;
- **le droit de l'environnement** a été initié par la loi sur l'eau de 1964 pour créer des cadres spécifiques traitant des affaires d'environnement : protection de la nature, déchets, bruit, paysages, parcs nationaux... Ce droit est un droit permettant d'explicitier la manière dont les pouvoirs publics entendent protéger l'environnement ;
- **le droit à l'environnement** apparaît comme un droit de l'homme, à la manière du droit à la santé, un droit de chacun à bénéficier d'un environnement sain et de qualité.

Ces trois approches successives ne se substituent pas l'une à l'autre, mais se combinent tout en se traduisant par trois dimensions complémentaires :

- une approche « activités » (droit sur l'environnement) ;
- une approche « patrimoine » (droit de l'environnement) ;
- une approche « milieu de vie » (droit à l'environnement).

B - ANALYSE CRITIQUE DE LA DÉFINITION DE L'ENVIRONNEMENT FIGURANT DANS LE CODE DE L'ENVIRONNEMENT (1995)

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

Cette définition est une liste de différentes politiques de l'environnement apparues progressivement au cours des dernières décennies. Elle ne semble pas exhaustive. Elle omet la **dimension transfrontalière et internationale** de beaucoup de problèmes d'environnement. Elle ne met pas en évidence la **dimension systémique** des questions environnementales (physico-chimiques, biophysiques, écologiques). Elle ne pose pas la question de **l'homme dans la nature** ni dans la **société**. L'interaction entre **la nature** et **la culture** dans leurs différentes acceptions n'est pas prise en compte, pratiquement aucun milieu n'étant plus aujourd'hui totalement naturel, à commencer par les sites et paysages de notre pays. La question du **temps, du long terme, des irréversibilités** n'est pas intégrée. Enfin la **dimension territoriale** de notre cadre de vie avec son épaisseur géographique et historique, dépasse le concept de milieux.

Bref, cette définition date et pêche par son absence de dimension conceptuelle. Elle ne paraît pas non plus avoir de portée juridique.

Au minimum, il faudrait insister sur la nécessité de situer la responsabilité de la nation française par rapport aux enjeux internationaux et planétaires de l'environnement et sur l'obligation d'être actif pour faire émerger une régulation mondiale. Il faudrait sans doute éviter l'abus de l'adjectif « naturel » et parler plutôt d'espaces ruraux et urbains, de milieux biophysiques et de fonctionnements écologiques, seules les ressources méritant d'être qualifiées de naturelles. Il faudrait enfin faire prévaloir l'idée de viabilité ou de durabilité et de santé.

C - QUATRE AUTRES DIMENSIONS À MIEUX PRENDRE EN COMPTE

- **la dimension patrimoniale** : la dimension finie, au moins en première approche, de la terre et des « ressources naturelles », le caractère non renouvelable de beaucoup de ces ressources leur confèrent une dimension de patrimoine à préserver. Tel « un capital » constitué par les ressources naturelles, il ne faut en consommer que les « dividendes » c'est-à-dire la partie qui se renouvelle et pas le « capital » lui-même si l'on veut un « développement durable » sur notre terre. Cette gestion patrimoniale de notre environnement apparaît peu ou mal prise en compte dans nos comportements individuels et collectifs. Nous sommes encore des « prédateurs » utilisant les ressources à disposition, sans nous soucier de leur renouvellement et en méconnaissant que les modes de vie, les modes de production, de consommation et de déplacement des pays les plus développés, ne peuvent être étendus à l'ensemble de la planète sans les faire profondément évoluer.

Cette vision patrimoniale qui doit être dynamique (ni malthusianisme, ni croissance zéro du Club de Rome !) conduit directement au développement durable. La notion de **bien public** est un enrichissement important de cette vision patrimoniale ;

- **la dimension temporelle et économique** : le long terme et les irréversibilités ne sont guère pris en compte dans les décisions et notamment les calculs économiques qui conditionnent largement la vie économique et sociale. Les calculs de rentabilité gomment tout ce qui dépasse une quinzaine d'années. Les taux d'intérêt réels sont élevés, traduisant un manque de confiance dans l'avenir et marquent une rupture par rapport aux siècles passés. Les aspects non monétaires sont omis ou n'influencent que faiblement les décisions. Le caractère irréversible de la flèche du temps n'apparaît pas dans la théorie économique néo-classique. L'effet de variations imperceptibles, mais cumulatives, devenant donc importantes dans la durée, échappe le plus souvent à la sagacité des décideurs privés, mais souvent aussi publics ;
- **la dimension territoriale** : parler des milieux naturels dans les approches environnementales est indispensable, mais il faut arriver jusqu'aux territoires pour mieux comprendre la place et le rôle de l'homme dans son environnement. On ne vit pas seulement dans des milieux mais dans des espaces aménagés, gérés par des collectivités humaines, qui ont façonné leur environnement au cours du temps. En ville, où vivent déjà près de 80 % de nos concitoyens, tout ou presque est « artificialisé » et la difficulté de l'approche environmentaliste à intégrer la dimension territoriale, traduit la difficulté de penser aujourd'hui l'articulation entre la nature, l'homme et la société ;
- **la dimension démocratique** : gérer l'environnement et les ressources naturelles comme un patrimoine, prendre en compte le long terme et les irréversibilités, gérer les territoires en y intégrant les milieux et les ressources, tel paraît être aujourd'hui l'enjeu de toute politique de l'environnement et en réalité de toute politique de développement durable. Or l'expérience prouve qu'un tel élargissement des préoccupations des sociétés humaines, exige une vie démocratique enrichie par l'implication des citoyens. La solidarité sociale et territoriale, la solidarité internationale et la solidarité avec les générations futures constituent des dimensions inhérentes à toute politique d'environnement et de développement durable.

D - LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

La définition du développement durable, telle qu'elle résulte des rapports (rapport Brundtland) et des résolutions de l'ONU, apparaît donc devoir compléter celle figurant dans le code de l'environnement.

« Le développement durable vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs » (article L110-1-II).

L'approche internationale du développement durable précise, en outre, qu'il repose sur **trois piliers** indissociables : le développement économique, le progrès social et la qualité de l'environnement. Ce triptyque équilibré qui fait appel à la recherche de synergies, resitue bien les politiques de l'environnement dans leur contexte et évite d'en faire des absolus, en tendant à dépasser les tensions et les contradictions actuelles.

E - DES DROITS INSÉPARABLEMENT INDIVIDUELS ET COLLECTIFS

Le droit de l'environnement est un droit de la puissance publique, car elle est concernée au premier chef par son application dans une perspective de préservation d'un patrimoine et d'un bien commun. C'est un droit pour préserver la nature et les ressources, mais dans la mesure où elles sont indispensables à l'homme, aux hommes vivant en société. Le droit des générations futures prolonge cette approche.

La limite de cette conception est de conférer aux pouvoirs publics la responsabilité principale, ce qui ne suffit pas s'ils sont défaillants du fait des pressions qu'ils subissent et de leur manière de gérer les contradictions (pollution des nappes d'eau en Bretagne, amiante...).

Le **droit à l'environnement** est un droit de la personne, ouvrant des possibilités nouvelles d'agir en justice, dans la mesure où sa formulation et son inscription dans les textes constitutionnels en feront un « droit fondamental ».

Un lien indissoluble doit être maintenu entre ces deux droits, car il ne peut exister de droit individuel à un environnement sain et préservé sans un droit de l'environnement garantissant ce droit individuel au niveau collectif.

En outre, c'est par des démarches progressives, excluant des exigences individuelles immédiates et absolues, que le processus d'amélioration continue de notre environnement se concrétise.

F - DES AVANCÉES AU PLAN COMMUNAUTAIRE ET INTERNATIONAL

Aujourd'hui, l'environnement fait l'objet de nombreux textes, conventions, déclarations, tant au niveau international que communautaire. Citons les déclarations conclusives des conférences de Stockholm (1972), Rio de Janeiro (1992) et Johannesburg (2002) organisées par les Nations Unies.

D'autres aspects sont présents dans le traité de Maastricht (1992) dans la convention d'Aarhus (1998 - volets d'information et participation notamment) et dans de nombreuses directives communautaires.

La Cour européenne des droits de l'homme (Strasbourg), dans sa jurisprudence, avait, dès 1990, étendu à l'environnement le droit au respect de la vie privée.

La déclaration du sommet de Dublin proclame « *le droit à un environnement propre et sain* ».

A l'échelon national, une partie seulement de ces avancées a été transcrite dans les textes et souvent tardivement.

G - UNE ÉTAPE SIGNIFICATIVE DANS UN PROCESSUS ENGAGÉ IL Y A TRENTE ANS

Notre pays en élaborant une charte de l'environnement « *adossée à la Constitution* », n'est donc pas spécialement en avance, mais peut ainsi combler son retard relatif par rapport à d'autres pays et revenir dans le peloton de tête.

La proposition d'inscrire l'environnement dans la Constitution est ancienne. Elle a été émise par des personnalités, des associations et des dirigeants politiques à différentes reprises, sans jamais aboutir jusqu'à présent en France.

Aujourd'hui, il s'agit d'une consécration souhaitable tant au niveau politique que juridique. Les principales lois de l'environnement existantes n'ont pu prendre en compte le contenu de cette charte mais pourront être relues avec cet éclairage nouveau.

II - PORTÉE POLITIQUE D'UNE CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT

L'inscription dans les textes constitutionnels pourrait valoir à l'environnement consécration d'une légitimité sociale, somme toute récente, en formant la clé de voûte d'un édifice en voie d'achèvement. A première vue, la fin de cette première étape serait sans grand effet pour l'avenir aux yeux de certains.

Ce serait méconnaître les vertus politiques, mais aussi juridiques de cette reconnaissance. Celle-ci permet en effet de mettre en lumière des questions d'ordre culturel, ayant trait aux valeurs à partager en recomposant le système de valeurs et la hiérarchie de ces valeurs. Il s'agit de faire partager par le plus grand nombre ces valeurs nouvelles ou renouvelées.

C'est la voie incontournable pour préparer les esprits à des évolutions, des infléchissements, à des ruptures même, dans leurs modes de vie, les modes de production, de consommation et de déplacements ou d'habitat. Elle entraînera, par conséquent, si l'on aspire à un développement durable, des modifications dans les comportements, les attitudes individuelles et collectives et dans le mode d'appréhension de l'environnement et de la vie en société.

A - FAIRE PRENDRE CONSCIENCE DES ENJEUX PAR CHACUN D'ENTRE NOUS ET PAR TOUS LES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ

L'inscription dans les textes constitutionnels présente incontestablement une vertu proclamatrice donnant sa légitimité au discours politique.

L'intervention du Président de la République à Johannesburg a frappé les esprits par la force et la justesse de ses propos. Voici quelques phrases significatives : « *Notre maison brûle et nous regardons ailleurs (...). Nous ne pouvons pas dire que nous ne savions pas ! Prenons garde que le XXIème siècle ne devienne pas, pour les générations futures, celui d'un crime de l'humanité contre la vie (...). Notre responsabilité collective est engagée. Responsabilité première des pays développés (...). Si l'humanité entière se comportait comme les pays du Nord, il faudrait deux planètes supplémentaires pour faire face à nos besoins (...)* ».

Il est donc temps d'inscrire dans les textes constitutionnels la référence à l'environnement parmi les autres références structurantes de notre pays.

B - ENTRAÎNER UNE FORTE LÉGITIMATION SOCIALE ET CULTURELLE

Cette inscription dans les textes constitutionnels est un point d'appui pour des avancées futures à travers cette légitimation.

La démarche consultative entreprise participe de cette légitimation par le débat public et démocratique, en sortant du cercle des spécialistes ou des militants.

C'est l'occasion, à titre individuel et collectif, de s'interroger sur ses pratiques personnelles ou professionnelles, pour les remettre en cause.

Une question prioritaire serait de faire partager à la population, à tous les acteurs économiques et sociaux, mais d'abord aux responsables politiques et aux médias, les notions de complexité, d'incertitude et par conséquent de risques.

Le débat public décentralisé, l'implication des citoyens dans la préparation des décisions, la mise en valeur des bonnes pratiques, l'échange d'expériences sont des voies à privilégier pour aller de l'avant.

C - CONSTRUIRE DE NOUVELLES GOUVERNANCES À TOUS LES NIVEAUX

Comme déjà indiqué, il est difficile de protéger l'environnement en l'absence de vie démocratique, mais l'élargissement des valeurs communes et du bien commun, implique de faire évoluer les modes de régulation, de pilotage ou de gouvernance à tous les niveaux territoriaux de la commune à l'Europe.

La complexité des questions à traiter, l'implication nécessaire de chaque citoyen appellent une démocratie participative vivante et articulée à la démocratie représentative.

Les problèmes à résoudre impliquent à l'évidence de construire progressivement une nouvelle gouvernance mondiale : asseoir les régulations qui s'imposent pour préserver ou produire les biens publics mondiaux et affecter les ressources nécessaires au développement durable des différentes parties du monde.

La complexité systémique et l'incertitude sur le long terme impliquent aussi une forme de gouvernance sachant maîtriser les risques, sans pouvoir, bien sûr, les supprimer complètement et surmonter les peurs actuelles. Les principes d'action préventive et de précaution et une efficacité économique nouvelle constituent des bases pour construire ces nouvelles gouvernances.

D - CONTRIBUER À REFONDER LA LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE ET RÉPUBLICAINE

La prise en compte des questions d'environnement et de développement durable fait évoluer la manière de gouverner en revivifiant la vie démocratique par la participation et le débat public.

Une sorte de co-élaboration, de coproduction des règles et des décisions peut ainsi émerger, redonnant au pouvoir politique plus de légitimité.

Un nouveau pacte républicain pourrait ainsi être imaginé autour des trois piliers du développement durable et être la source d'un nouvel humanisme.

C'est de notre civilisation et de sa pérennité qu'il s'agit en définitive !

III - PORTÉE JURIDIQUE

A - DE NOUVELLES POSSIBILITÉS D'ACTION

Plusieurs conséquences de l'inscription dans les textes constitutionnels peuvent être soulignées :

- elle crée une *obligation pour le législateur*. Les recours devant le Conseil constitutionnel pourront ainsi trouver des moyens fondés sur le non-respect du droit à l'environnement formulé au niveau constitutionnel. La possibilité de ce type de recours est réservée à des acteurs institutionnels et politiques. Elle n'est pas ouverte au citoyen en droit français ;
- elle devrait rendre possible le *référé liberté*, défini à l'article L.521-2 du code de la justice administrative. Sont concernés les agissements illégaux de l'administration susceptibles de porter des atteintes irréversibles à l'environnement, et permettant au juge de prendre « *toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale* » ;
- elle devrait ouvrir une possibilité de recours du citoyen devant le juge judiciaire pour « *voie de fait* », quand l'administration conduit une activité ou adopte un comportement sans aucune base juridique. Cette possibilité de saisir le juge judiciaire pour obtenir une réparation de dommages n'est offerte que pour les droits fondamentaux.

Elle offrirait un cadre nouveau pour la *réparation des dommages environnementaux*. Aujourd'hui, ces dommages sont mal réparés, du fait de la difficulté d'établir des liens de causalité, et surtout de l'absence de critères objectifs pour qualifier ce qu'est un dommage ou une atteinte à l'environnement. Mais on ne pourra avancer sur la responsabilité écologique ou environnementale, sans apporter des réponses précises sur les droits de propriété et d'usage de chacun et sur ses droits vis-à-vis de ce qui lui arrive à travers l'environnement.

La constitutionnalisation d'un droit à l'environnement donnerait donc aux citoyens de nouveaux moyens pour intervenir. Mais il s'agit d'énoncer une règle de droit applicable, et d'éviter de créer un droit de faible portée. Au-delà de l'affirmation d'un principe dont l'interprétation pourrait rester aléatoire, c'est l'effectivité du droit ainsi créé qu'il faut rechercher. A un niveau élevé d'exigence doit correspondre la sécurité d'un cadre juridique clair et précis.

B - UNE MEILLEURE PRISE DE CONSCIENCE DES ENJEUX PAR LE SYSTÈME JUDICIAIRE

Il serait souhaitable que l'ensemble des magistrats connaissent mieux les problèmes d'environnement. Il est clair que le poids de l'environnement serait notablement accru avec une reconnaissance constitutionnelle. Au-delà de ces avancées d'ordre « technique », il faut donc souligner que l'inscription de l'environnement au niveau constitutionnel peut conduire les juges de l'ordre

administratif et judiciaire à faire évoluer leur perception des enjeux environnementaux et donc le contenu de leurs arrêts.

Ne serait-il pas souhaitable que la Chancellerie crée en son sein une unité spécialisée sur le droit pénal de l'environnement ? La voie des alternatives aux poursuites (rappels à la loi, médiations, demandes de régularisation...) ne pourrait-elle pas être encouragée pour le « *petit contentieux pénal* » ?

C - DES RISQUES DE DÉRIVE CONTENTIEUSE À MAÎTRISER

La crainte d'une voie trop largement ouverte pour le contentieux est à prendre en considération. Mais il en est ainsi de tous les droits généraux. Dans la pratique, on constate une autorégulation de la part du juge. Le conflit entre des droits est inévitable, et il est impossible de hiérarchiser a priori et dans l'absolu. Le rôle du juge est précisément de concilier, de rechercher des équilibres entre des droits en partie contradictoires. La reconnaissance du droit à l'environnement va incontestablement se traduire par quelques restrictions à l'exercice d'autres droits en particulier le droit de propriété, mais c'est bien le but poursuivi ! La précision de la rédaction du texte constitutionnel, notamment celle de « principes », est nécessaire pour donner au juge le cadre général des interprétations qu'il sera amené à retenir.

Les concepts de base devront donc être sérieusement clarifiés et précisés, si l'on veut éviter la dérive contentieuse ou l'immobilisme absolu.

D - UN NOUVEAU CHAMP DU DROIT À DÉVELOPPER

Si on se limite au « droit à l'environnement », la constitutionnalisation ne fera sentir ses effets que sur les procédures ouvertes au citoyen. Mais au-delà de la consécration du droit à l'environnement, une autre dimension se dégage, qui pourrait fonder un nouvel ensemble de droits. Il s'agit de la relation entre les droits individuels et la production de biens publics. De nombreuses activités individuelles sont porteuses d'effets sur les biens publics, comme l'activité agricole qui est à la fois une production économique et la gestion d'un patrimoine commun. C'est la gestion de cette dualité qui pourrait se trouver ainsi reconnue avec un droit qui reste à construire. L'objectif est aussi d'éviter, par des dispositions juridiques, une confiscation du bien commun par quelques-uns. Cette question se pose aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale. Par exemple, la maîtrise des ressources génétiques à l'échelle d'un pays ou d'un continent, constitue un enjeu fondamental.

La constitutionnalisation de l'environnement arrive à point pour nourrir la construction d'une véritable intelligence collective de ces nouveaux enjeux.

E - UNE ÉTAPE CHARNIÈRE POUR LES POLITIQUES D'ENVIRONNEMENT

La constitutionnalisation de l'environnement est impérative pour parachever l'édifice, mais aussi pour dégager des principes de base « génératifs », traduisant un accord global sur des objectifs, et qui s'appliquent à toute une série de domaines, évitant ainsi de multiplier les normes et les textes. Elle permet aussi de refonder les politiques d'environnement datant des années 1970, alors que les choses ont beaucoup évolué depuis. La rapidité et parfois

l'importance des transformations de l'environnement, à toutes les échelles, ont conduit à un premier réflexe défensif. Le droit de l'environnement, et même le droit à l'environnement en sont le résultat normal. Il faut cependant dépasser cette première réaction pour créer un nouveau dispositif juridique, en phase avec la perception politique et sociale des enjeux, pour apporter une dimension offensive qu'implique l'exploitation rationnelle du patrimoine que constitue notre environnement, dans une perspective de développement durable.

IV - COMMENT INTRODUIRE CETTE CHARTE DANS LE DISPOSITIF CONSTITUTIONNEL

Il faut tout d'abord noter que le conseil constitutionnel pourrait de lui-même donner valeur constitutionnelle à un principe à travers ses décisions et les commentaires qui les accompagnent, mais ce serait attendre des opportunités jurisprudentielles et rater l'enjeu politique et social.

A - INSCRIRE UN « DROIT FONDAMENTAL »

Il s'agit d'inscrire un droit fondamental de la personne. On a vu, en effet, des interprétations qui ôtaient toute valeur opérationnelle à un principe inscrit dans la Constitution, comme le droit à un logement décent, reconnu par le conseil constitutionnel comme un « *objectif de valeur constitutionnelle* », mais sans portée juridique dans les faits, car le Conseil d'Etat n'en a pas déduit que c'était un « droit fondamental ». Compte tenu du pouvoir d'interprétation du juge, il convient de viser l'effectivité du nouveau droit créé à travers la place et la rédaction du texte introduisant l'environnement.

La définition qui sera donnée de l'environnement et des principes qui lui seront associés est une condition déterminante du succès de la « constitutionnalisation », et de sa capacité à créer une dynamique dans l'ensemble de la société française.

B - AU-DELÀ D'UN DROIT INDIVIDUEL

La charte de l'environnement doit être le complément environnemental à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et au préambule de la Constitution de 1946 instituant des droits économiques et sociaux.

Un droit individuel, attaché à la personne, serait à ce titre bien préférable à un « *droit de créance* », qui permet juste de « *réclamer à l'Etat de faire* », c'est-à-dire, en l'occurrence, de protéger l'environnement. Mais, s'il est nécessaire, il serait insuffisant, car ce serait méconnaître les enjeux collectifs de la gestion de l'environnement dans toutes ses dimensions.

C'est donc un droit à la fois individuel et collectif qu'il faut faire naître, en lui offrant le maximum de chances de prospérer en fonction des exigences exprimées par la société.

C'est aussi un système de valeurs, laissant aux acteurs de larges possibilités d'adaptation et de négociation entre eux, qu'il convient d'instituer.

Il s'agit donc aussi de créer un document pour guider la stratégie des acteurs, en les laissant libres de rechercher les modes d'action les plus appropriés.

C - PLUSIEURS OPTIONS D'INTRODUCTION

Plusieurs possibilités sont envisageables pour l'inscription de l'environnement dans la Constitution : l'inscription dans le préambule, la rédaction d'un document spécifique, l'ajout d'un article constitutionnel, la rédaction d'une loi organique...

Le préambule de la Constitution de 1958 est court, et fait référence à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789) et au préambule de 1946, dans lequel la Constitution de la quatrième République introduisit des droits économiques et sociaux. Une première solution consisterait à y ajouter une mention des droits environnementaux. Il faudrait alors vérifier qu'elle permet de les présenter dans leur complexité, et de développer les principes qui les complètent. En effet, une phrase du type « *chacun a droit à un environnement sain et préservé* » ne concernerait que le volet individuel du « droit à l'environnement », et ne rendrait pas compte de la dimension collective, tout aussi importante et surtout inséparable de la première.

Une autre possibilité serait de créer un document de même type que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, auquel se référerait le préambule.

Dans le cas où l'efficacité juridique de la formule précédente ne serait pas garantie, une solution serait d'inscrire un article spécifique dans la Constitution elle-même, lequel pourrait renvoyer à une charte, qui apporterait tous les compléments et précisions nécessaires.

Il faut noter que la charte des droits fondamentaux (sommet de Nice en décembre 2002) que la convention européenne propose de reprendre dans le projet de Constitution européenne conduirait, au niveau européen, à un résultat similaire.

*

* *

Le Conseil économique et social approuve la constitutionnalisation de l'environnement et la démarche engagée ; pour les modalités d'introduction, il souhaite qu'une effectivité juridique suffisante soit atteinte.

Il ne faut pas que la perception de l'environnement qui sera retenue conduise à en avoir une vision trop figée, débouchant sur une approche conservatrice de l'environnement, limitée à la protection d'une nature mythifiée. Il s'agit tout au contraire de fixer le cadre, les règles du jeu, pour une intervention continue et d'ailleurs inévitable de l'Homme sur le milieu.

CHAPITRE II

DE BONS PRINCIPES À FAIRE PARTAGER, À ÉLARGIR ET À COMPLÉTER

I - RAPPEL DES PRINCIPES INTRODUIITS PAR LA LOI BARNIER

La loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (L.110-1.II du code de l'environnement) définit quatre principes pour les politiques d'environnement : précaution, action préventive, pollueur-payeur, participation.

A - PRINCIPE DE PRÉCAUTION

« 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 » (loi Barnier).

Après la « prévoyance », concept daté du XIX^{ème} siècle qui fait référence à la fois à la fatalité et à la solidarité et la « prévention », terme du XX^{ème} siècle, qui concerne la prise en compte de risques connus dans le but de les réduire ou d'en réduire les effets, la « précaution » permet d'anticiper des risques soupçonnés sans avoir toutes les données scientifiques.

Un des meilleurs spécialistes du principe de précaution, Olivier Godard, directeur de recherche au CNRS, a fourni la matière des développements suivants.

Les premières formulations explicites du principe comme principe de politique publique ont été adoptées en Allemagne à la fin des années 1960 pour orienter l'action dans le domaine de la pollution de l'air. Il s'agissait d'une approche prospective : des éléments convergents peuvent suffire à l'adoption de mesures de précaution sans attendre l'obtention de certitudes scientifiques sur la nature, l'étendue ou les causes de la dégradation de l'environnement.

C'est ensuite en 1987 qu'un nouveau pas a été accompli avec la déclaration ministérielle de la deuxième Conférence internationale sur la protection de la Mer du Nord, qui a constitué le premier règlement international se référant explicitement à une « approche de précaution », pouvant requérir l'adoption de mesures de contrôles des émissions de substances toxiques avant même qu'un lien de cause à effet soit formellement établi sur le plan scientifique.

Depuis lors, le principe de précaution compte au nombre des principes affirmés par la déclaration de Rio adoptée en 1992 ; il est entré dans le droit communautaire avec le traité de Maastricht, ce qui en soi est d'une grande importance même si ce traité n'en donne pas de définition.

Le droit interne français le reconnaît formellement en 1995 à l'occasion de la loi sur le renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier.

Il s'agit d'une bonne définition, même si sous certains aspects elle reste difficile à appliquer, où certains termes ont une importance primordiale :

- les mesures doivent être **effectives** quant aux risques : on ne dit donc pas « *dans le doute, abstiens-toi de façon absolue* », il faut étudier toute hypothèse que des éléments scientifiques ou de simples réflexions peuvent faire naître ;
- les mesures doivent être **proportionnées** : ceci est une exigence importante, il faut pouvoir justifier les mesures adoptées et juger de la plausibilité des hypothèses quant au danger, sachant qu'on ne peut pas donner de portée pratique à toutes les hypothèses scientifiques ;
- les **dommages** visés sont ceux qui peuvent être qualifiés de **graves et d'irréversibles** : il s'agit donc des cas exceptionnels, les mesures ordinaires de prévention ne relèvent pas de la précaution ;
- le **coût** des mesures doit rester **économiquement acceptable** : reste à ne pas oublier les impératifs de santé, mais il est vrai que la loi Barnier ne traitait ni des problèmes de santé, ni de ceux de sécurité alimentaire.

Loin d'exiger l'abstention, la formulation de la loi Barnier renvoie donc aux procédures qui peuvent concourir à la formation d'un jugement éclairé sur les trois points que sont le caractère grave et irréversible des dommages potentiels, la juste proportion des mesures de prévention et leur acceptabilité économique. Tout ceci signifie bien, de façon incontestable, que l'on n'est pas en présence d'une règle d'abstention.

Le principe de précaution est donc un principe d'action, dans le cas de risques graves, irréversibles et coûteux pour la société. On vit dans l'incertitude, et il faut bien décider. Le principe de précaution donne la méthode pour adopter une décision susceptible d'évoluer en fonction des résultats d'un programme de recherche. Il s'agit de sortir de l'incertitude par une décision. Ce principe est d'autant plus pertinent que les décideurs sont amenés à anticiper, et que les connaissances scientifiques sont encore insuffisantes. Le principe de précaution est une exigence de prise en compte précoce, ce qui entraîne des décisions dans un univers encore incertain.

L'incertitude scientifique porte, soit sur l'existence même du danger (incertitude d'existence), soit sur la probabilité de réalisation du danger craint. Cette conception du principe de précaution s'oppose à une autre que l'on pourrait en réalité appeler « principe d'abstention », et qui consisterait à devoir prouver - ce qui est scientifiquement impossible - l'innocuité d'une activité, d'une technique, d'un produit, avant que cette activité, cette technique ou ce produit ne puisse être autorisé. Le principe de précaution n'est en rien un prétendu principe d'abstention qu'il convient de combattre. **Le principe de précaution s'accompagne d'un devoir de recherche, mais aussi d'information**, soit de certains publics spécialisés comme les médecins, soit d'un plus grand public, selon les types de risques envisagés. Il peut aussi entraîner des mesures réglementaires, tendant à restreindre l'usage de tel ou tel bien ou à introduire progressivement de nouveaux équilibres dans les pratiques, comme c'est le cas pour le réchauffement climatique.

Les pouvoirs publics ont une responsabilité éminente dans l'organisation d'un « Etat-précaution ». Cette organisation doit viser l'expertise collective, le débat public, la veille, les alertes et la prise de mesures collectives (réglementations, taxes, autorisations de mise sur le marché...).

Cette responsabilité suppose une répartition précise des rôles entre le gouvernement, les différentes administrations, les agences, les autres collectivités publiques et les agents économiques. En revanche, l'application directe par toute personne publique ou privée sans l'intervention des pouvoirs publics, conduirait à des incohérences graves et doit donc être absolument évitée.

La question des moyens financiers engagés n'est pas à négliger. Le coût d'une mesure de précaution est parfois lourd, et la multiplicité des risques potentiels est telle qu'il n'est pas possible d'être présent à la fois sur tous les fronts. L'approche est donc relative, et non pas absolue, comme un principe d'abstention y conduirait.

Il s'agit donc de proportionner les mesures à prescrire au titre d'une prévention aux risques encourus.

B - PRINCIPE D'ACTION PRÉVENTIVE

« 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 ».

Le principe d'action préventive et de correction, par priorité, à la source, pousse à intervenir le plus tôt possible, si possible avant l'action susceptible de mauvais impacts sur l'environnement (prévention), sinon au plus près de sa source pour en réduire les effets, les limiter dans leur extension spatiale. Plus facile à intégrer que le principe de précaution, ce principe souffre toutefois de son aspect probabiliste. La relation de cause à effet entre un comportement, un choix particulier, et une conséquence fâcheuse a beau être établie, son occurrence n'est pas automatique ou peut être suffisamment retardée pour espérer ne pas avoir à en souffrir les conséquences. Certains peuvent croire aussi que la réparation opérée une fois, si nécessaire, ne coûtera pas plus cher que la prévention, permanente par nature. Si on ajoute que les dommages ne sont pas toujours supportés par celui qui néglige la prévention, on voit bien que la prévention constitue un principe non spontané, et par suite doit être intégré dans des politiques volontaires, assorties le cas échéant de sanctions. Malgré l'adage populaire *« mieux vaut prévenir que guérir »*, la prévention n'a pas encore obtenu partout droit de cité.

Contrairement au principe de précaution qui repose sur des incertitudes scientifiques et techniques, le principe de prévention devrait être plus strictement redéfini autour des situations de risques dont l'existence est scientifiquement établie et pour lesquels la probabilité du risque peut être objectivement évaluée par l'analyse statistique (inondations) ou par le raisonnement logique (calcul de probabilités).

Un prolongement possible de ce principe est la modération dans le prélèvement de ressources pour prolonger la durée de vie des stocks, ou en permettre le renouvellement, ou bien dans la production de rejets pour ne pas

avoir à en traiter de trop gros volumes. C'est alors un principe de lutte contre le gaspillage. Il s'agit d'une forme d'investissement avec une espérance de retour bien intégrée dans nos modes de pensée économiques, à condition que l'opérateur à l'origine du prélèvement ou du rejet en soit financièrement responsable. C'est ce que stipule le principe suivant pollueur-payeur.

C - PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR

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

Le principe pollueur-payeur est un principe à clarifier. Il est lié au concept d'impact d'une activité sur l'environnement, et au coût des mesures prises pour le maîtriser. Il faut noter qu'il ne s'agit pas de responsabilité au sens strict du terme, puisque ce principe n'implique pas une réparation par le pollueur, mais se limite à la prise en charge des actions de prévention et de réduction de la pollution. Celles-ci sont d'ordre réglementaire, et dépendent donc de la puissance publique, qui définit le niveau de protection souhaitable. Le principe « pollueur-payeur » n'exclut pas que le pollué soit aussi payeur, comme contribuable ou comme pénalisé par la pollution et il peut en résulter une amertume légitime, voire la colère.

Le principe pollueur-payeur est donc simplement un principe d'imputation financière, ce qui est déjà bien, mais pas un véritable principe d'efficacité économique. Cette idée d'efficacité économique devrait être mieux reprise dans les politiques d'environnement et de développement durable.

Parmi les moyens mis en œuvre pour appliquer ce principe, la fiscalité, proportionnelle ou forfaitaire selon les cas, est souvent utilisée quand les mesures de prévention ou de réduction sont conduites par la puissance publique, une agence ou une collectivité.

Cela ne doit pas se traduire par un simple « droit à polluer », qui exonérerait le pollueur de toute responsabilité.

D - PRINCIPE DE PARTICIPATION

« Le principe de participation, selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses ».

Le développement durable suppose que l'on s'inscrive dans un système de valeurs, et que l'on redéfinisse les besoins. Il est impossible de le faire sans démocratie participative. On constate d'ailleurs que l'environnement est peu défendu dans les pays totalitaires, et que la démocratie est indissociable de la protection de l'environnement. La participation suppose la transparence et l'information des citoyens d'une part, leur sensibilisation, voire leur éducation d'autre part comme c'est le cas pour la collecte sélective des déchets. Elle permet aux acteurs directement concernés par une décision d'y participer. Ce n'est pas une pratique traditionnelle, et elle demande un apprentissage, tant de la part des citoyens que des décideurs. C'est une des conditions nécessaires pour dépasser une opposition stérile entre acteurs, et la transformer en une

confrontation parfois difficile mais constructive. Les opérations d'une grande importance font l'objet d'une procédure de débat public, prévue dans la loi Barnier et renforcée dans la loi « *démocratie de proximité* » de mars 2002.

C'est une logique d'efficacité, une des difficultés étant que les citoyens ont besoin de mesurer l'impact de leurs propres choix. Il faut noter que la participation commence par la reconnaissance et le respect des différentes catégories de partenaires avec leurs spécificités, ce qui est parfois délicat.

L'évaluation de la valeur de biens collectifs relève aussi d'une approche participative. Les méthodes développées par certains économistes, du type « *consentement à payer* » sont intéressantes pour évaluer les préférences et éclairer la négociation sociale sanctionnée par un arbitrage politique. C'est une approche contractuelle qui permet alors de transposer dans les faits ces choix et l'attachement à des valeurs patrimoniales.

E - DIFFICULTÉS DE COMPRÉHENSION ET D'APPLICATION DE CES PRINCIPES

Le principe de précaution est bien sûr mal interprété, et risque de devenir un principe d'inaction. Ce ne doit en aucun cas être un alibi pour ne rien faire. Le principe de précaution est utilisé à tort et à travers aussi bien par ceux qui n'en veulent pas (pour le discréditer) que par ceux qui ne veulent pas prendre de décision. Il suppose un effort de recherche, la pédagogie et le débat public.

Une clarification est donc nécessaire - et l'inscription dans la Constitution peut être une occasion de le faire -, mais elle ne sera sans doute pas suffisante.

Deux considérations doivent être soulignées pour clarifier les choses.

Les quatre « principes » de la loi Barnier ne **doivent pas fonctionner** séparément, mais **simultanément**, ce qui limite considérablement les risques de dérive. C'est dans le jeu entre ces principes que l'on trouve les moyens d'une régulation. Précaution, participation, action préventive et correction à la source, pollueur-payeur, permettent une combinaison d'approches scientifiques, techniques, sociales et environnementales, avec leurs exigences propres. La nécessité d'obtenir un compromis entre elles devrait conduire à éviter toute interprétation abusive de l'une d'elles.

La mention des « *conditions économiquement acceptables* » est souvent oubliée. Elle est pourtant explicite, tant pour le principe de précaution que pour celui d'action préventive, et se justifie par la nécessité de proportionner l'effort demandé aux risques encourus, et de ne pas concentrer tous les moyens disponibles sur une question, aussi médiatique soit-elle, au risque de ne plus pouvoir se consacrer à d'autres risques potentiels souvent plus graves. La nécessité de hiérarchiser les enjeux, entraînant une mobilisation proportionnée des moyens, vient éclairer les « principes » et leur donner leur caractère opératoire.

F - CONSÉQUENCES POSSIBLES DE LA CONSTITUTIONNALISATION DES PRINCIPES

Il est souhaitable qu'à l'occasion de la constitutionnalisation, les différents principes soient examinés dans la perspective de les étendre à d'autres domaines que l'environnement stricto-sensu, comme le patrimoine archéologique par exemple.

La santé et l'alimentation s'imposent immédiatement comme ayant des liens forts avec l'environnement.

Mais d'autres secteurs, d'autres politiques pourraient relever utilement des mêmes principes, à condition sans doute d'élargir le principe pollueur-payeur à un principe d'internalisation des coûts sociaux et environnementaux ou des « coûts externes ».

Par ailleurs, une bonne compréhension de ces principes pris dans leur globalité et de ceux qui pourraient venir les compléter, devrait aider à progresser dans les politiques de prévention des risques et dans la gestion des crises, non seulement dans les mesures à prendre, mais aussi dans la manière de communiquer. Trop de mesures sont prises sous le coup de l'émotion et parfois de manière gesticulatoire. L'idée de débattre collectivement sur le niveau de risque accepté, et acceptable, pour essayer d'en faire un « risque choisi », ferait beaucoup progresser la maîtrise de ces questions difficiles.

II - COMPLÉTER CES PRINCIPES

A - PRINCIPE D'INTÉGRATION

Il s'agit de faire de l'environnement une des dimensions de toute décision, au même titre que des considérations sociales ou économiques. Cette orientation déjà engagée avec les rapports demandés aux entreprises cotées en bourse par la loi sur les nouvelles régulations économiques, et souhaitée pour les administrations par le Président de la République qui évoque un « *audit vert* » dans son discours d'Orléans, pourrait se traduire de deux manières complémentaires :

- financière, notamment par une fiscalité incitative à la prise en compte de données écologiques ;
- diversificatrice, c'est-à-dire créant à côté de la comptabilité financière une comptabilité écologique, dont le dispositif dénommé « *empreinte écologique* » est une illustration. Il s'agit de rendre compte de la complexité des phénomènes, et de rompre avec une approche unidimensionnelle, voire linéaire au profit d'une approche systémique.

En outre, les instruments de l'intégration sont à rechercher, d'une part à travers les plans, programmes ou schémas interministériels et d'autre part, à travers la panoplie des instruments d'information, d'incitation économique compatibles avec le principe pollueur-payeur et d'encadrement réglementaire des agents économiques.

L'intégration constitue le principe qui permet une prise en considération des différentes dimensions du développement durable, puisque l'environnement est alors associé aux autres dimensions, économique et sociale. L'environnement devient ainsi un des leviers du développement, et non plus une donnée à part, à traiter dans une optique principalement défensive. C'est la reconnaissance de la complexité par rapport aux visions unilatérales, alors que le monde est complexe, et que les réponses elles-mêmes doivent être complexes.

B - PRINCIPE DE RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE

Toute activité suppose des prélèvements de ressources et des rejets dans l'environnement. Leurs auteurs doivent en assumer la responsabilité, pas seulement pour les atteintes aux personnes, mais aussi pour les atteintes au patrimoine et aux équilibres écologiques. Il s'agit de dépasser nettement le cadre du principe pollueur-payeur, limité aux coûts de la prévention et de correction à la source, pour une reconnaissance pleine et entière de la responsabilité des opérateurs qui dégraderaient l'environnement. Cette perspective est conforme au projet de directive européenne sur la responsabilité environnementale. Au-delà de la responsabilité financière, on est en train de bâtir des responsabilités morales, fondées sur ces éthiques publiques et collectives.

Ce principe de responsabilité entraîne plusieurs conséquences.

En premier lieu, le besoin d'une information transparente, fondée si possible sur une expertise contradictoire. Elle suppose aussi une véritable autonomie des associations, qui doivent pouvoir disposer des moyens humains et financiers nécessaires pour assumer leurs responsabilités. Pour les activités susceptibles de polluer, le concept de responsabilité entraîne celui de la pleine reconnaissance des mesures prises, assurant ainsi une meilleure sécurité juridique aux opérateurs scrupuleux. Enfin, la responsabilité en matière d'environnement suppose que l'on sache affecter une valeur monétaire à la nature, car il n'est pas normal qu'un pollueur soit exonéré des dégâts provoqués sous prétexte qu'ils n'auraient pas de valeur économique. Des inventaires actualisés régulièrement sont nécessaires pour aller dans ce sens.

Deux précisions sont cependant nécessaires :

- il faut être en mesure de qualifier précisément ce que sont des dommages ou atteintes à l'environnement en rapport avec la définition des attributs des droits de propriété et d'usage et de la définition d'intérêts protégés.
- la responsabilité n'implique pas forcément la faute en dépit de l'évolution préoccupante de la jurisprudence, car il s'agit seulement de faire assumer par un responsable les coûts qu'il impose à la collectivité en consommant ou en altérant le patrimoine environnemental.

C - PRINCIPE DE L'ÉVALUATION PLURALISTE POUR NOURRIR LE DÉBAT PUBLIC ET CONFORTER LE PRINCIPE DE PARTICIPATION

La participation et la responsabilité n'ont pas de sens si l'information du public et des décideurs n'est pas aussi complète que possible, et si l'expertise n'est pas soumise à des procédures de délibération publique. L'usage de produits ou de services nourrit une expertise d'usage des citoyens méritant d'être aussi sollicitée.

L'expertise ne peut être le fait d'un seul spécialiste que s'il s'agit de vérifier la conformité d'une situation à une norme prédéfinie. Si l'objectif est, au contraire, l'établissement de nouvelles connaissances, par exemple sur l'impact possible de telle technique ou tel produit, l'expertise pluraliste est nécessaire. La création d'agences spécialisées en France, telles que l'Agence française de

sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), l'Agence française de sécurité sanitaire pour les produits de santé (AFSSAPS), l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE), traduit ce besoin d'expertise collective et institutionnelle, combinant des approches complémentaires.

Un des objets des procédures de délibérations publiques est de permettre au public d'exprimer ses interrogations, voire ses inquiétudes. Elles permettent aussi de mettre à jour la distribution des risques et des avantages, à savoir de déterminer qui tire profit de l'action envisagée, et qui en supporte les risques. Elles sont également un élément important dans la reconstruction d'une confiance dans le fonctionnement institutionnel.

Toute évaluation repose sur un système implicite de valeurs. Dans la mesure où tout le monde ne partage pas forcément le même système ou une même hiérarchie des valeurs, l'évaluation pluraliste s'impose ainsi comme une exigence pour le débat démocratique.

D - PRISE EN COMPTE DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ

Les principes interprétés de manière absolue conduisent à des impasses en abandonnant toute idée de hiérarchisation des enjeux. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité permettent à l'inverse d'abandonner une vision figée pour intégrer l'intelligence des situations. Il faut toutefois trouver des méthodes qui permettent de le faire dans des conditions satisfaisantes. Le rapport Kourilsky-Viney, par exemple, donne des pistes, des repères pour organiser ces jugements sur la « plausibilité ». Il faut une analyse économique pour repérer les coûts directs, mais aussi les coûts d'opportunité, c'est à dire les avantages de l'action génératrice du risque qui peuvent parfois justifier que l'on prenne des risques. L'expertise pluraliste, associée à des procédures de délibération publique évoquées ci-dessus, trouve là l'un de ces cadres pour son plein exercice.

La manière de juger de la **proportionnalité** d'une mesure de prévention ou de précaution à un risque peut s'entendre en fonction de quatre variables :

- proportionnalité à la gravité supposée du dommage ;
- niveau de sécurité dont les pouvoirs publics entendent faire bénéficier la population ;
- coût des mesures envisagées, compte tenu de la rareté relative des moyens et de la multiplication des risques possibles ;
- « plausibilité » scientifique des hypothèses de risques.

Le principe de **subsidiarité** permet aussi de traiter les problèmes d'environnement au niveau le plus adéquat, soit localement, soit au niveau de l'Europe, soit, de plus en plus, au niveau mondial.

CHAPITRE III

COMMENT SENSIBILISER LES ACTEURS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

C'est la question principale posée au Conseil économique et social par la saisine gouvernementale.

I - QUELLES CATÉGORIES D'ACTEURS SENSIBILISER ?

A - LES ACTEURS ÉCONOMIQUES

Il s'agit de l'ensemble des acteurs qui participent à la production et à la distribution de biens ou de services que ce soit en tant qu'entreprises privées ou publiques, artisans ou exploitants agricoles, acteurs de l'économie sociale (coopératives, mutuelles, associations...), sans oublier les établissements publics ou les administrations nationales ou locales exerçant certaines fonctions industrielles ou commerciales ou des fonctions sanitaires, éducatives ou scientifiques.

C'est bien sûr l'ensemble de ces acteurs, quel que soit leur statut, qu'il convient de sensibiliser, de responsabiliser et de mobiliser.

B - LES AUTRES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Les organisations syndicales de salariés sont concernées par leur rôle dans l'entreprise et hors de l'entreprise.

Les différentes catégories d'associations sont bien sûr aussi concernées, qu'elles recouvrent des préoccupations relatives à la famille, à l'éducation, à l'habitat et au cadre de vie, à la protection de l'environnement, à la consommation ou aux relations internationales...

Depuis plusieurs décennies, des associations de protection de la nature et de l'environnement se sont développées et constituées en réseaux ou en fédérations, parfois au niveau international (France Nature Environnement, CPIE, Ecole et Nature, Amis de la Terre, WWF, Greenpeace ...). Agissant soit dans une optique généraliste, soit dans un champ thématique précis, elles ont développé une capacité d'expertise et participent institutionnellement à de nombreuses commissions consultatives.

Des associations de pêcheurs ou de chasseurs, dès lors qu'elles sont soucieuses de la préservation des espèces protégées et de la gestion responsable des ressources halieutiques ou cynégétiques, apportent aussi leur contribution à la protection de la nature.

Plus récemment des associations se sont créées à l'échelon national ou international pour lutter contre la mondialisation ou plus exactement contre les formes actuelles et contestables de la mondialisation. Les participants aux forums internationaux alter-mondialistes ou sociaux, posent les problèmes d'environnement (Porto Alegre) parmi ceux du développement durable, mais s'attaquent en priorité aux dysfonctionnements des marchés.

Ces différents acteurs de la société civile apparaissent donc plus ou moins mobilisés sur tout ou partie des questions environnementales et devraient le devenir de plus en plus.

C - LES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

Tous les niveaux territoriaux sont concernés à différents titres par l'environnement, dans le cadre du principe de subsidiarité.

L'Etat a exercé jusqu'à présent une responsabilité primordiale en matière d'environnement. Il entend franchir une étape nouvelle en élaborant une Charte ainsi qu'une stratégie nationale du développement durable, avec un volet « *Etat exemplaire* », ce qui souligne qu'il ne l'était pas forcément jusqu'à présent.

Les conseils économiques et sociaux régionaux pourraient utilement être mobilisés aux cotés des conseils régionaux.

Mais l'avancée résultant de la charte doit reposer avant tout sur tous les acteurs concernés et plus particulièrement les collectivités locales. Les élus locaux, même s'ils ne peuvent appréhender et résoudre à leur niveau tous les problèmes d'environnement, sont les mieux placés pour poser et chercher à résoudre ensemble, dans les conseils de développement par exemple, de nombreuses questions d'environnement, en les replaçant dans le cadre du développement durable. Ils peuvent le faire en associant les citoyens, les associations, les syndicats de salariés, les entreprises et les administrations. Ils ne peuvent en effet ignorer les dimensions économiques et sociales de la plupart des questions d'environnement car ils assument une responsabilité globale.

Chaque question doit trouver le ou les niveaux les plus pertinents pour être prise en charge : par exemple, l'eau et l'assainissement au niveau communal et intercommunal et au niveau des bassins hydrographiques, les déchets au niveau intercommunal et départemental, la pollution locale de l'air au niveau des agglomérations, les parcs naturels au niveau régional et, a contrario, la lutte contre l'effet de serre au niveau mondial, puis européen, puis national.

II - ACQUIS ET LIMITES DE LA MOBILISATION ACTUELLE

Il n'est ni souhaitable ni possible, au risque d'être partiel et injuste, de distribuer des « bons points » et donc aussi des « mauvais points » aux uns et aux autres.

Le degré de mobilisation des acteurs économiques et sociaux dépend largement des conditions objectives dans lesquelles ils exercent leurs activités et qui s'imposent à eux, mais aussi de leur cheminement antérieur, individuel ou collectif.

A - LES ACTEURS ÉCONOMIQUES : DES AVANT-GARDES QUI S'ÉLARGISSENT

Du côté des industriels, on constate un engagement plus ou moins ancien et plus ou moins profond et sincère des grands groupes, de quelques PME pionnières et de quelques catégories d'artisans ou d'exploitants agricoles.

L'engagement est d'autant plus fort et ancien que l'entreprise est confrontée à de sérieux problèmes environnementaux dont la solution conditionne plus ou moins la pérennité de l'exploitation : bruit, rejets polluants dans les milieux naturels ou l'atmosphère, importance et toxicité des déchets à éliminer, à recycler et, plus généralement, pollutions importantes locales ou globales (contribution à l'effet de serre) ou prélèvements importants dans les ressources naturelles non renouvelables (pétrole, espace...).

L'objectif essentiel est d'amener progressivement les entreprises, toutes les entreprises, à s'interroger sur les modes de production, de distribution, de transport ou de consommation (emballages par exemple) pour réexaminer l'ensemble des process et chercher des solutions durables.

Il s'agit alors de s'appuyer sur des bilans énergétiques ou écologiques complets, de l'origine à la fin d'un produit.

Les responsables environnementaux de ces entreprises pilotes sont généralement devenus responsables du développement durable, seule voie pour poser les questions environnementales dans un cadre élargi et approprié, en l'intégrant dans les questions économiques et sociales.

Deux cents chargés de mission environnement sont aujourd'hui en place dans les Chambres de commerce et d'industrie (CCI) pour conseiller les chefs d'entreprises.

Au niveau des fédérations professionnelles, au-delà de cas méritant l'intérêt (artisans ou PME du bâtiment, professionnels de l'automobile ou de l'alimentation, par exemple), la référence à un développement durable est récente et reste souvent aussi rituelle que superficielle, mais l'invocation de ces questions dans leurs publications ou déclarations va obliger progressivement les responsables à répondre aux interpellations extérieures et à s'impliquer de plus en plus et de mieux en mieux. Les préoccupations des chefs d'entreprise de maintenir leur compétitivité et de disposer de délais suffisants de mise aux normes, doivent trouver, au niveau national et surtout européen, des réponses appropriées.

Les agriculteurs sont aujourd'hui préoccupés de l'avenir de la politique agricole commune et de certaines formes d'agriculture intensives qualifiées de « productivistes ». Des débats vifs existent au sein des milieux agricoles et autour d'eux (consommateurs, usagers d'eau polluée, défenseurs de l'agriculture vivrière des pays en développement), entre les tenants de différentes thèses qui s'affrontent. Deux questions méritent d'être soulignées : la double fonction de production et de gestion d'espace des agriculteurs et la nécessaire préservation de la sécurité alimentaire ou de l'autosuffisance alimentaire (au niveau européen pour la France), ce qui n'exclut pas bien sûr les échanges commerciaux sur des bases équitables. Les réflexions sur l'agriculture raisonnée et les efforts de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) pour promouvoir

une agriculture durable méritent d'être cités. Il serait également important que le travail des associations agricoles et rurales soit mieux reconnu.

Le rôle des financiers, des assureurs et des fonds d'investissements devrait enfin être une cible prioritaire de la promotion du développement durable compte tenu de leur rôle essentiel, ce qui élargirait la démarche des quelques « *fonds éthiques* » existants.

B - LES AUTRES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE : BILAN CONTRASTÉ SELON LES CATÉGORIES D'ACTEURS

Certaines **organisations syndicales de salariés** ont déjà atteint un niveau de réflexion et un degré d'implication notable sur l'environnement et surtout sur le développement durable. Il faut aussi souligner qu'à travers les problèmes des conditions de travail, de l'hygiène et de la sécurité, les organisations syndicales se sont battues sur des questions qualifiées aujourd'hui d'environnementales, même si certaines contradictions leur posaient déjà problème.

D'autres commencent à prendre conscience des enjeux, y compris dans leur rôle habituel de partenaires sociaux sans sortir de leur vocation principale. Ce rôle pourrait progressivement s'enrichir d'une vision élargie du rôle des salariés dans la société grâce à « l'approche développement durable ». Certes l'Etat et les entreprises jouent un rôle déterminant et doivent assumer les responsabilités principales, mais il est essentiel que les salariés, qui sont aussi des citoyens, des consommateurs et des usagers, jouent pleinement leur rôle et prennent toutes leurs responsabilités dans l'évolution des modes de production, de consommation et des modes de vie.

En ce qui concerne les **associations**, la situation est forcément contrastée entre celles pour qui l'environnement constitue l'objet principal ou unique et celles qui ont un chemin à parcourir pour intégrer pleinement les préoccupations d'environnement et de développement durable. Là aussi il y a déjà eu des avancées exemplaires et parfois des retards. Certaines associations éducatives ou généralistes œuvrent de longue date en faveur de la découverte et de la protection de la nature.

Au niveau des fédérations nationales, il serait souhaitable que les objectifs soutenus (par exemple le rééquilibrage rail-route) le soient également à l'échelon local pour des projets particuliers, dans la mesure bien sûr où l'insertion de ces projets serait parfaitement satisfaisante.

C - LES COLLECTIVITÉS LOCALES : UN DÉBUT DE MOBILISATION PROMETTEUR

Des collectivités locales de plus en plus nombreuses se sont engagées dans l'élaboration de projets territoriaux dans le cadre de la démarche des Agendas 21 préconisés au sommet de Rio (1992).

Une délégation importante (160 élus) a participé au sommet de Johannesburg et s'est impliquée fortement dans la rédaction de la Déclaration des pouvoirs locaux sur le développement durable.

De très nombreuses questions d'environnement et de développement durable relèvent de la responsabilité directe des élus locaux et de leurs collaborateurs (administrateurs, ingénieurs, urbanistes, architectes...) : mobilité

durable, déplacements de la vie quotidienne et promotion des transports collectifs, des deux-roues et de la marche à pied en toute sécurité, économies d'énergie dans le parc immobilier géré par les collectivités locales, eau, assainissement, déchets, lutte contre le bruit, espaces verts, aménagement urbain, accès aux services essentiels pour tous...

En outre, la mobilisation conjointe de l'ensemble des acteurs économiques et sociaux autour du développement durable peut trouver à l'échelon local des modalités concrètes permettant d'atteindre rapidement des résultats probants et encourageant pour aller plus loin. C'est par exemple le cas pour l'habitat avec la certification Haute qualité environnementale (HQE) ou pour l'aménagement durable.

Mobiliser rapidement l'ensemble des élus locaux apparaît donc prioritaire, en s'appuyant sur la diffusion des bonnes pratiques et l'échange d'expériences avec des collectivités pionnières, déjà les plus impliquées.

D - LA COMPLÉXITÉ DU PHÉNOMÈNE NIMBY

Plus les combats ont un objet limité, plus leurs porteurs peuvent être amenés à générer des contradictions et des conflits. Pour autant, le phénomène NIMBY (*not in my back yard*, c'est à dire « *pas dans mon jardin* ») est préoccupant et significatif d'une certaine montée de l'individualisme ou d'un certain égoïsme au détriment du bien commun. Ni la décentralisation, ni la subsidiarité ne sauraient servir d'alibi à l'amplification du phénomène NIMBY.

Celui-ci montre également qu'on ne peut plus imposer aux populations telle ou telle infrastructure ou installation sans en avoir, en amont, expliqué l'objet, les avantages et les inconvénients.

Par ailleurs, l'activisme et les modalités d'action parfois contestables ou choquantes de certaines organisations ne contribuent-ils pas parfois à déconsidérer les causes défendues et à retarder la prise de conscience indispensable des autres acteurs ? De tels excès résultent le plus souvent d'un manque d'information et de concertation préalable de la part des initiateurs de projets.

III - LES PRINCIPAUX OBSTACLES À LA MOBILISATION

Les arguments avancés ici pourront paraître contestables et injustes pour ceux qui depuis trente ans se sont efforcés de porter et de faire avancer les politiques d'environnement en cherchant à surmonter les incompréhensions, les réticences ou les oppositions des autres départements ministériels (équipement et transports, agriculture, industrie notamment) et des principaux acteurs économiques et sociaux, à l'exception de quelques pionniers ou militants associatifs.

La manière subjective dont les décisions ou les orientations ont été perçues par les observateurs et les acteurs directement impliqués mérite cependant aussi d'être prise en considération dans le débat pour aller de l'avant.

L'activité des responsables de l'environnement parait donc devoir être analysée sous différents angles :

- les politiques environnementales sont apparues successivement, secteur par secteur (eau, déchets, bruit, air, sols...). Le sentiment de défendre des causes essentielles face à de puissants adversaires a pu conduire à des **politiques trop sectorielles** alors que l'environnement exige par nature une approche systémique. La fixation des prescriptions trop souvent absolues et sans hiérarchie des objectifs a pu également être contestée. A cet égard, la maîtrise du développement urbain qui revêt de multiples dimensions sectorielles montre combien le décloisonnement et la démocratie sont nécessaires pour produire et gérer des quartiers durablement vivables ;
- les politiques environnementales, à défaut d'être bien comprises et parfaitement appliquées, ont favorisé **une production législative et réglementaire très abondante**, parfois inapplicable et trop souvent inappliquée (pas assez de contrôles, sanctions peu dissuasives), et source d'une insécurité juridique notable. Peut-être d'autres modes d'action auraient-ils dû être privilégiés en complément de la loi ;
- les conséquences économiques et sociales des décisions prises ou des politiques mises en œuvre ne semblent pas avoir toujours été suffisamment prises en considération, évaluées ou intégrées dans le processus de préparation des décisions. L'écoute, le dialogue ou la négociation avec les acteurs concernés ne semblent pas avoir été une méthode courante de gouvernement.

Une certaine incompréhension des décisions qui ont pu apparaître, en partie, arbitraires en est souvent résultée.

Le mode d'élaboration des normes ou des règles a pu favoriser une **démarche perfectionniste** (« *le plus c'est le mieux* ») et uniforme indépendamment des contextes, sans donner suffisamment de délais ou de possibilités d'adaptation aux réalités concrètes. Si tout est essentiel, alors certains peuvent considérer que plus rien ne l'est et trouver ainsi un prétexte à se dispenser d'agir ;

- les différents ministres de l'Environnement se sont appuyés sur les mouvements écologistes qui ont permis de poser de multiples problèmes auparavant ignorés ou négligés. Cependant, le mode de dialogue des différents ministères concernés avec l'ensemble des acteurs, l'insuffisance des efforts pour faire mieux comprendre les décisions et convaincre les acteurs et l'opinion ont conduit à des tensions ou des résistances qui n'ont pas permis d'avancer aussi vite qu'il eût été souhaitable. La prise de conscience des acteurs économiques et sociaux les plus avancés aurait permis d'en faire, à leur tour, des porteurs de progrès et des soutiens en matière d'environnement. Des jeux gagnant-gagnant auraient été particulièrement favorables à une démarche tout aussi résolue mais plus pragmatique ;

- enfin, l'écart parfois excessif entre les discours et les actes, le caractère spectaculaire de certaines décisions pas toujours bien comprises ont pu contribuer à déconsidérer en partie les politiques d'environnement.

Cette critique, sans doute excessive et injuste, ne doit en rien masquer l'inertie et l'inaction de la plupart des autres acteurs, pour qui les questions d'environnement sont restées marginales ou accessoires, ce qui les a dispensé d'agir, en l'absence de contrôles et de sanctions suffisants. Le chantage à l'emploi, intériorisé le plus souvent par les salariés, a pu servir d'argument, alors même que, le plus souvent, les mauvaises pratiques environnementales sont allées de pair avec des pratiques sociales inacceptables.

L'affaire de Metaleurop et des « *entrepreneurs-voyous* » mérite d'être soigneusement analysée, car elle est exemplaire à plus d'un titre, y compris lorsque certains salariés, qui sont les premières victimes, sont amenés à mettre en cause les auteurs des recours contre les pollutions comme les responsables de leur chômage. La question des responsabilités dans de telles situations perdurant depuis des décennies n'est effectivement pas simple à démêler.

La solidarité nationale devrait en tous cas jouer pour aider certaines régions particulièrement touchées par les problèmes sociaux, la pollution et les séquelles de l'industrialisation non durable, à surmonter leurs difficultés.

IV - UTILISER AVEC DISCERNEMENT LES DIFFÉRENTS OUTILS DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT

Différents outils sont à la disposition des responsables des politiques pour promouvoir les politiques d'environnement. Le Conseil économique et social considère qu'il faudrait en priorité utiliser les moyens suivants :

- définition de cadres fixant les objectifs à atteindre à moyen terme et servant de référence pour l'ensemble des acteurs concernés ;
- incitations puissantes à agir dans ce sens par différents mécanismes économiques, fiscaux par exemple, même à fiscalité constante, susceptibles d'être mis en œuvre au niveau décentralisé par les agents économiques ;
- écoute de l'ensemble des acteurs économiques et sociaux, négociations avec eux d'actions de progrès du type contrats de progrès ou d'engagement (assortis de clauses de suivi et de sanctions positives ou négatives), si possible dans un cadre « gagnant-gagnant », créant des dynamiques continues de progrès ;
- législation et réglementation plus simples, plus lisibles et plus efficaces (ne légiférer qu'avec retenue !), mais accompagnées de contrôles et de sanctions suffisamment dissuasifs ;
- actions prioritaires en direction des collectivités territoriales et des élus locaux ;
- gros effort d'information, éducation, sensibilisation, formation y compris au moyen d'actions de progrès (formation-action).

La question de la mise en place de marchés de droits d'émission mériterait d'être mieux expliquée et définie. Dans le cadre d'une réglementation préalable, avec des exigences progressivement accrues, ce peut être le moyen de lisser les transitions, en jouant sur les situations différenciées des acteurs économiques et d'optimiser les résultats globaux. Ce ne doit en aucun cas être le moyen d'acheter durablement des « droits à polluer ».

V - MOBILISER LES ACTEURS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET PAR CONSÉQUENT AUSSI SUR L'ENVIRONNEMENT

Les obstacles mentionnés plus haut expliquent sans les justifier les retards constatés dans la mobilisation des acteurs économiques et sociaux sur la protection de l'environnement.

A diverses reprises, le présent avis a été amené à constater que la mobilisation de ces acteurs sur le développement durable était plus naturelle et plus facile que sur l'environnement seul ; tout simplement, parce que cela paraissait plus conforme à leur vision intégrée et équilibrée des questions économiques, sociales et environnementales, indissociablement liées.

Dès lors, il paraît indispensable au Conseil économique et social de mobiliser d'abord sur le développement durable ; à condition que chacun en perçoive toute la vraie portée et s'engage dans une réflexion susceptible de remettre en cause ses habitudes et ses comportements, et ne se contente pas d'ajouter le développement durable à son discours habituel pour « faire mode ».

Aux yeux du Conseil économique et social, l'ensemble des questions de fond (long terme, générations futures, irréversibilités, patrimoine, ressources non renouvelables, territoires, équité, solidarité, démocratie) amèneront finalement chacun et tous à se soucier d'environnement beaucoup plus et beaucoup mieux que jusqu'à présent. Ce sont les défenseurs de l'environnement qui ont soulevé ces questions et il faut leur rendre cet hommage.

Alors, les politiques de l'environnement pourront ainsi sortir d'une forme de marginalité et les responsables de l'environnement se voir reconnaître une place beaucoup plus forte et éminente, les amenant à adopter des attitudes tout aussi déterminées mais plus sereines, après être sorti de leur « adolescence ».

Cet âge adulte de l'environnement passerait donc à la fois par son intégration profonde aux autres politiques (agriculture, énergie, transports, industrie...) et, réciproquement, par une prise en compte des deux autres piliers du développement durable dans les politiques d'environnement.

CHAPITRE IV

PROPOSITIONS

I - PROMOUVOIR UNE CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les observations formulées au chapitre III du présent avis montrent combien il est possible et indispensable de mobiliser l'ensemble des acteurs économiques et sociaux sur le développement durable et, par cette voie, plus facilement sur la protection de l'environnement. Cela vaut pour les entreprises et les acteurs économiques, cela vaut pour les organisations syndicales de salariés et les associations non spécialisées dans la protection de l'environnement et cela vaut pour les élus locaux et les collectivités locales. L'expérience a montré depuis trente ans que la mobilisation sur l'environnement n'était ni générale, ni suffisante pour de multiples raisons objectives et subjectives.

Certes, certains défenseurs de l'environnement estiment l'idée de fonder l'environnement dans le développement durable dangereuse car, à leurs yeux, c'est parmi les trois piliers du développement durable, le pilier le plus faible et il mérite donc d'être « constitutionnalisé » seul, les autres piliers l'étant déjà. Le Conseil économique et social considère que ces arguments méritent d'être pris en considération, mais que le seul moyen d'aller dans ce sens passe précisément par le développement durable. C'est en effet un moyen de **promouvoir une vision dynamique et positive de l'environnement**, en synergie et en tension avec les aspects économiques et sociaux dans une approche équilibrée et respectueuse des territoires, beaucoup plus accessible et crédible pour l'immense majorité de nos concitoyens.

D'ailleurs, le principe 3 de la déclaration de Rio de 1992 précise que « *Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément* ».

C'est également le moyen de **développer une vision de l'environnement plus humaniste**, intégrant pleinement le concept de territoires, et notamment des villes, mais aussi l'ensemble des idées découlant de la notion de développement durable : patrimoine et bien publics, temps long, irréversibilité, générations futures, solidarité, débat démocratique, gouvernance mondiale.

C'est enfin le moyen de considérer **le développement durable comme valant aussi bien pour le Nord que pour le Sud**, dans une perspective de **solidarité** pour contribuer au développement (durable) des pays du Sud pour qui les questions d'environnement se posent également. L'environnement n'est pas une question pour les seuls pays développés. Le développement durable, ce n'est donc pas seulement le développement (tout court) au Sud et l'environnement au Nord, ce qui empêche de promouvoir des approches globales de cette vision renouvelée du développement.

II - CLARIFIER, ÉLARGIR ET COMPLÉTER LES QUATRE PRINCIPES DE LA LOI BARNIER

A - CLARIFIER ET ÉLARGIR LES QUATRE PRINCIPES

1. Le principe de précaution est le plus novateur et le mieux défini. Il fait aussi l'objet d'interprétations ou de mises en œuvre éloignées de son esprit comme de sa lettre, de la part de nombreux responsables administratifs, politiques, judiciaires ou des médias.

Les relations tumultueuses entre la justice et la santé, au cours des dernières années, peuvent expliquer ces dérives potentielles sans les justifier.

Ce n'est pas un principe d'abstention ou d'attentisme.

Ce principe mérite un effort tout particulier d'explication et de pédagogie, si l'on ne veut pas conduire à l'immobilisme ou à la gesticulation. Son pilotage et sa mise en œuvre relèvent exclusivement des pouvoirs publics.

Devant les incompréhensions fréquentes qui accompagnent ce terme de précaution, compris souvent comme de la prudence ou de la prévention, ne faut-il pas rebaptiser ce principe en **principe d'action précoce** (en cas d'incertitude scientifique) ?

2. Le principe d'action préventive et d'action par priorité à la source est plus clair et explicite, mais il repose sur une vision probabiliste fondée sur la connaissance des risques et de leurs conséquences. Ce principe doit être mis en relation avec une réglementation claire et précise, si l'on veut le voir effectivement appliqué.

3. Le principe pollueur-payeur est un principe d'imputation financière, ce qui est déjà bien, dont l'efficacité mérite d'être démontrée. Il doit donc être replacé sous l'objectif général d'efficacité économique, sociale et environnementale, développé plus loin.

4. Le principe de participation et d'information, souligne combien la transparence et la démocratie participative sont indispensables pour la protection de l'environnement, et plus généralement, pour le développement durable. Pour conforter ce principe et pour mieux le faire fonctionner, le Conseil économique et social propose de le compléter par **le principe de l'évaluation pluraliste**.

B - INTRODUIRE LES PRINCIPES D'INTÉGRATION, DE RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE, DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ

1. Le principe d'intégration : intégrer les politiques environnementales dans toutes les politiques publiques concernées (agriculture, énergie, habitat, aménagement, transports, industrie...) apparaît comme indispensable à des avancées significatives en matière d'environnement. Ce principe souligne aussi la complexité et la nature systémique des questions à traiter. Son introduction paraît donc particulièrement nécessaire.

2. Le principe de responsabilité environnementale : des catastrophes récentes et les dommages environnementaux considérables qu'elles ont pu entraîner, amènent à préconiser d'introduire ce principe de responsabilité, qui va bien au-delà de la responsabilité civile actuelle. Cela nécessitera de qualifier

avec précision ce qui est un dommage ou une atteinte à l'environnement, et quelles conséquences en découleront pour les autres droits impliqués par cette approche élargie (droit de propriété ou droit d'usage notamment). La portée d'un droit à un environnement sain et protégé devra également être évaluée.

3. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité : ces deux principes prévalent déjà au niveau communautaire. Leur application est tout particulièrement pertinente en matière d'environnement et de développement durable. Cela mérite d'être rappelé et souligné.

C - FAIRE FONCTIONNER ENSEMBLE ET HIÉRARCHISER CES PRINCIPES

L'idée d'appliquer de manière séparée chacun des principes peut conduire à des décisions contestables et à des dérives. Il convient donc de les avoir présents à l'esprit dans leur ensemble pour mieux mettre en œuvre chacun d'entre eux.

Il paraît également utile de souligner que le principe d'intégration et l'objectif d'efficacité économique, sociale et environnementale concernent les résultats à atteindre. Ils apparaissent premiers par rapport aux autres principes qui précisent les moyens ou manières de faire dans différents contextes.

Introduire ensemble ces principes de manière suffisamment précise au niveau constitutionnel aura une grande portée pour les faire connaître, comprendre et mettre en œuvre.

III - RECONSTRUIRE LA NOTION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

A - RECONSTRUIRE LA NOTION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL OU DE BIEN COMMUN

La notion d'intérêt général est invoquée à la fois de manière sectorielle et aux différents niveaux territoriaux (de la commune à l'Europe) des légitimités nouvelles résultant de la décentralisation et de la construction européenne. Cela s'accompagne de différences, voire de contradictions, entre ces différents intérêts généraux.

Dès lors, il convient de chercher à reconstruire la notion d'intérêt général, d'une part, dans le cadre d'un principe d'intégration et d'approches simultanées des décisions économiques, sociales (sociétales) et environnementales et, d'autre part, dans la nécessaire recherche de la conciliation des intérêts généraux des différents niveaux territoriaux. Le principe de subsidiarité peut être associé à cette démarche, mais en l'appliquant à un espace plus grand plutôt qu'à un espace trop petit.

Cette vision renouvelée de l'intérêt général, qui n'est donc plus uniquement l'intérêt national, interdit qu'il puisse être porté comme un a priori par les seuls représentants de l'Etat alors même qu'il ne peut trouver sa légitimité et sa force que dans le cadre du débat public et démocratique. La démocratie participative conciliée à la démocratie représentative, devient donc indispensable pour dégager un intérêt général. Cet intérêt général résulte donc a posteriori du débat.

B - PROMOUVOIR UNE EFFICACITÉ GLOBALE, À LA FOIS ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE

Dans une vision du développement durable reposant sur ses trois piliers économique, social et environnemental, il convient de **construire une nouvelle efficacité** permettant d'orienter les politiques et les décisions. Cela concerne d'abord les pouvoirs publics, mais aussi, dans le cadre qui leur sera fixé, les acteurs économiques et sociaux, à l'échelon décentralisé.

Cela implique de prendre en considération les effets externes ou les coûts sociaux et environnementaux, qu'ils soient immédiats ou différés. Les effets à long terme, notamment les effets irréversibles et cumulatifs, doivent absolument être intégrés dans les raisonnements.

Les schémas, les plans et les programmes explicitant les politiques publiques constituent un lieu privilégié de mise en œuvre de cette vision renouvelée de l'efficacité.

C - DÉVELOPPER DE NOUVELLES RÉGULATIONS ET CONTRIBUER À L'ÉMERGENCE D'UNE GOUVERNANCE MONDIALE

A tous les niveaux territoriaux, local, national, européen et mondial, l'approche intégrée du développement durable appelle de nouvelles manières de préparer les décisions d'élaborer des politiques et de rechercher des synergies ou des compromis entre les différents aspects des questions à résoudre.

La mise en œuvre des principes d'une charte de l'environnement et du développement durable peut contribuer à atteindre progressivement cet objectif.

La question de la **gouvernance mondiale** apparaît d'autant plus importante que son émergence sera longue et difficile. Mais l'application du principe de subsidiarité conduit à constater que le niveau mondial est le seul pertinent pour s'attaquer à des questions aussi fondamentales que la lutte contre l'effet de serre, la préservation de la biodiversité, la gestion des ressources non renouvelables ou des biens publics mondiaux qu'il s'agit de préserver ou aussi de produire.

Différentes organisations mondiales existent : Organisation mondiale du commerce (OMC), Organisation internationale du travail (OIT), Organisation mondiale de la santé (OMS), la création d'une Organisation mondiale de l'environnement (OME) nous paraît s'imposer. Une coordination et un certain rééquilibrage entre elles constitueraient un des premiers objectifs décisifs à atteindre.

IV - MIEUX SENSIBILISER ET MOBILISER LES ACTEURS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

Le faible temps imparti pour cette saisine n'a pas permis de prendre connaissance des multiples initiatives intéressantes, engagées en faveur de l'environnement et du développement durable par les acteurs, à titre individuel ou collectif. En outre, chacun de ces acteurs ou chacune de ces organisations sont les mieux à même de trouver les voies les plus appropriées pour agir. Les propositions qui suivent sont donc mentionnées à titre d'illustration, sans aucune visée exhaustive ou normative.

A - LES ACTEURS ÉCONOMIQUES

Il apparaît qu'au-delà des initiatives pionnières (PME, grands groupes ou acteurs de l'économie sociale), ce sont les initiatives collectives à travers les chambres consulaires ou les fédérations professionnelles qui sont de nature à toucher le plus largement et le plus profondément les responsables. Elles devraient donc être privilégiées et soutenues, chaque responsable étant à même d'aller plus loin ensuite.

Les acteurs économiques apparaissent plus sensibles que d'autres à ce qui se mesure ou s'évalue et la mise à disposition d'outils d'analyse et de suivi des actions entreprises pour en faire le bilan périodiquement est une voie tout indiquée pour progresser. Les bilans environnementaux et sociaux, désormais obligatoires pour les grandes entreprises privées, devraient être mis en œuvre par les entreprises publiques, puis par d'autres entreprises privées, le seuil d'application pouvant ensuite être progressivement abaissé.

Les engagements de progrès négociés avec les pouvoirs publics constituent une voie intéressante pour atteindre des résultats tangibles, à un rythme compatible avec les réalités de l'environnement économique. C'est un moyen pour les entreprises d'engager le dialogue avec les organisations syndicales de salariés et les associations ou ONG pour mieux répondre à la demande sociale et adopter des comportements citoyens.

Les organismes financiers (banques, assurances, fonds d'investissements) devraient plus particulièrement s'impliquer du fait de leur rôle central dans le fonctionnement de l'économie de marché, à travers les règles d'amortissement, les critères d'attribution des prêts ou les modes de couverture des risques, par exemple. Les rares fonds éthiques existants qui jouent un rôle exemplaire ne peuvent pour autant servir d'alibi aux acteurs financiers dominants.

B - LES ACTEURS SOCIAUX (SYNDICATS DE SALARIÉS, ASSOCIATIONS...)

Les associations de consommateurs ou les associations familiales, ainsi que les associations d'éducation populaire devraient être plus particulièrement encouragées sous différentes formes à prendre toute leur place dans le mouvement en faveur de l'environnement et du développement durable, par exemple à travers la promotion de la notion de « *commerce équitable* » ou toute autre action collective mobilisant les familles et leurs différents membres (collecte sélective des déchets par exemple) et en leur permettant d'en mesurer les résultats. Il va de soi que la notion de commerce équitable recouvre aussi les conditions sociales et environnementales de la production.

Le dialogue social pourrait progressivement être élargi à des questions de société et de développement durable susceptibles de donner lieu, au sein des entreprises ou autour des entreprises, à des actions communes et synergiques à l'issue de dialogues ou même de négociations. Les conseils départementaux d'hygiène pourraient utilement s'ouvrir aux organisations syndicales et patronales, leurs missions actualisées et leurs travaux mieux valorisés.

Les organisations syndicales s'impliquent déjà dans les questions de développement durable sous leurs différents aspects. Leur capacité d'influence sur une grande partie des salariés pourrait étendre leur champ de mobilisation, d'action et de négociation.

C - LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Pour le Conseil économique et social, les élus locaux et les collectivités locales peuvent jouer un rôle essentiel dans la prise de conscience et la mobilisation en faveur de nombreuses questions relevant du développement durable et de l'environnement. L'Etat doit lui-même être exemplaire.

La démarche des **projets territoriaux**, développée dans le cadre des **Agendas 21** à la suite du sommet de Rio, constitue une manière intégrée d'aborder de nombreuses questions à un niveau territorial pertinent. Comme différentes démarches similaires ou complémentaires ont été promues dans ce champ au cours de la dernière décennie, il serait souhaitable de les mettre en harmonie pour faciliter leur adoption par les élus. Ces dispositions pourraient, le cas échéant, être contractualisées. Les associations d'élus et leurs outils de réflexion communs, les associations de responsables administratifs ou techniques territoriaux devraient être mobilisées pour engager de telles démarches dans toutes les villes ou agglomérations. Elus et responsables administratifs et techniques devraient recevoir une formation adaptée dans ce cadre. Les conseils économiques et sociaux régionaux pourraient être également un lieu privilégié de débat et de propositions.

L'environnement et le développement durable exigent une démarche participative. Pour les élus, c'est donc l'occasion d'articuler la **démocratie participative** et la démocratie représentative, à travers différentes pratiques nouvelles d'information, de consultation et de débat, nourries par des évaluations pluralistes des projets, des programmes ou des plans d'action.

Le développement durable implique **solidarité et réduction des inégalités sociales et environnementales**, souvent liées, au sein des agglomérations elles-mêmes, comme entre la campagne et la ville et tout spécialement entre le Nord et le Sud. **Aujourd'hui, l'accès aux services essentiels** (eau, assainissement, énergie, déplacements, communication, mais aussi nourriture, habitat, éducation, culture...) constitue une voie prioritaire d'action tant au niveau de la politique de la ville au Nord qu'à travers les actions de coopération décentralisée au Sud.

« Personne n'a droit au superflu si tout le monde n'a pas le nécessaire ».

V - REFONDER LES APPROCHES ÉCONOMIQUES

Le but est d'ébranler les certitudes de tous ceux qui ne font confiance qu'à leurs indicateurs de performance ou de richesse, à leurs calculs ou à leurs évaluations économiques et financières, pourtant de plus en plus contestés et remis en cause. *« Plus on compte, plus on compte mal, car on ne compte pas tout »*, écrivait Alfred Sauvy, un des fondateurs de la démographie et de la statistique en France. D'autres ajoutent que *« ce qui compte le plus, c'est ce qui ne se compte pas ! »* Dans la mesure où les décideurs économiques considèrent

que « *l'on n'améliore que ce que l'on mesure* », le chantier ouvert est donc très vaste et tout à fait fondamental. C'est en remettant en cause une certaine manière de raisonner, de calculer ou de compter, que l'on fera progresser de manière décisive le développement durable et l'environnement.

L'appareil statistique national devrait en priorité prendre en compte ces approches nouvelles.

Pour intégrer le **long terme**, totalement gommé par les calculs de rentabilité qui ignorent ce qui se passe au-delà de quinze à vingt ans (*sur la base d'un* taux d'actualisation de 8 %) et pour tenir compte des phénomènes irréversibles même faibles mais cumulatifs, il faut construire les outils de la **gestion patrimoniale** des ressources naturelles, mais aussi des infrastructures de développement et être capable de raisonner à long terme ou à très long terme.

Pour disposer d'**indicateurs représentatifs du développement durable**, il faut sortir du seul produit intérieur brut (PIB) pour disposer d'indicateurs intégrant les dimensions sociales, sanitaires, culturelles et humaines en général et les dimensions environnementales. L'indicateur de développement humain (IDH), l'indice de sécurité sociale, « l'empreinte écologique » et les indicateurs de développement durable intégrant les performances sociales, environnementales et économiques, constituent des voies prometteuses, explorées par des chercheurs, des ONG et des organisations internationales.

Le rapport de Patrick Viveret de janvier 2002 intitulé « *Reconsidérer la richesse* » (rapport de la mission « *nouveaux facteurs de richesses* ») approfondit ces différentes questions.

Pour faire prendre en compte certains aspects du développement durable par les agents économiques décentralisés, il faut « monétariser » les coûts sociaux et environnementaux et les effets externes qui peuvent l'être. Il serait souhaitable qu'il en soit, progressivement, tenu compte à travers de puissants **mécanismes fiscaux**, même à fiscalité globale constante, incitant à prendre des décisions allant dans le sens du développement durable. Le cas des transports est emblématique à cet égard. Mais cette voie est inséparable d'autres voies réglementaires ou contractuelles.

VI - ÉLARGIR LA QUESTION SOCIALE AUX QUESTIONS « SOCIÉTALES »

Le dialogue social a été enrichi au cours des dernières années, mais certaines questions de société ne peuvent être utilement traitées entre les seuls partenaires sociaux et l'Etat. Il est souhaitable d'élargir le cercle des partenaires à tous ceux qui sont concernés par les questions en débat. L'environnement et la santé peuvent être gravement mis en cause à l'intérieur et à l'extérieur des entreprises par exemple. Les usagers ou les clients des services ou les consommateurs des produits, mais aussi les riverains peuvent être utilement associés à des discussions ou à des négociations dans l'intérêt mutuel.

A titre d'exemple d'une action possible, on pourrait enrichir la législation conséquente existant **sur l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail** des salariés, en la croisant avec celles de la **santé et de l'environnement**.

Par ailleurs, cela conduirait à associer les organisations syndicales et patronales à des instances réunissant les pouvoirs publics, les collectivités locales et les associations (cf. AZF).

L'efficacité économique peut être atteinte, dans certains cas, au détriment de **l'équité** ou de **l'égalité** de chances, que ce soit dans les dimensions sociales ou territoriales prenant en compte l'accessibilité des territoires. Les travaux sur la mise au point d'indicateurs d'équité permettant de compléter les indicateurs d'efficacité économique sont encore limités et pratiquement pas pris en compte dans les décisions. Des indicateurs d'efficacité globale dans la perspective du développement durable devraient impérativement intégrer cette dimension de l'équité.

VII - RÉEXAMINER LES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE

Les critiques constructives formulées au chapitre III sur les politiques de l'environnement menées depuis trente ans en France devraient conduire à d'importantes inflexions.

Il faudrait légiférer avec retenue, de manière plus lisible, plus efficace et plus sûre (souci de la stabilité et de la sécurité juridiques). La charte peut être l'occasion de revoir progressivement les grandes lois qui ont le plus vieilli, d'une part, en mettant en œuvre les principes de la charte et, d'autre part, en replaçant l'environnement dans le cadre du développement durable. Il s'agit, en particulier, **d'appliquer le principe d'intégration et celui de proportionnalité aux politiques de l'environnement.**

Pour la mise en œuvre des politiques de l'environnement, il conviendrait de privilégier la mise au point de **cadres globaux à moyen terme, fixant les objectifs à atteindre** par les différents acteurs. Dans cette perspective, devraient être mises en place de puissantes **incitations fiscales** et la négociation **d'engagements de progrès**, couplés à des mécanismes d'incitation et de sanction, des différents acteurs à titre individuel ou collectif. L'information, la formation devraient bien sûr précéder et accompagner ces modes prioritaires d'action.

Il apparaît indispensable de mettre en **cohérence**, les **objectifs** à atteindre, les **délais** prévus et les **coûts** correspondants pour éviter des déconvenues trop souvent constatées dans l'application des lois. Ne plus prendre de décisions sans en avoir **évalué au préalable les conséquences et le coût** est également nécessaire. A cet égard, il serait aussi indispensable que les contrôles et les sanctions soient prévus à la hauteur voulue pour rendre crédibles les décisions prises. Les sanctions économiques devraient être préférées à des sanctions pénales, sauf en cas d'atteintes ou de dommages graves et généralement irréversibles à l'environnement.

VIII - ÉDUQUER, FORMER, INFORMER

Puisque le développement durable doit conduire à faire évoluer comportements, attitudes et systèmes de valeur, il est décisif de le faire comprendre dès l'école. L'éducation civique et l'ensemble des disciplines

concernées doivent contribuer à l'émergence d'une véritable citoyenneté environnementale, mais aussi économique et sociale. Une mission confiée par le ministère chargé de l'Education nationale est en cours (mission Ricard) sur ce thème.

Des métiers nouveaux, des compétences et des qualifications nouvelles apparaissent dans le sillage du développement durable et de la protection de l'environnement. Il est nécessaire que des filières moins cloisonnées et l'ouverture d'options dans les cursus existants permettent de répondre à une demande qui ne peut manquer de se développer. Au titre de la formation continue, des apprentissages en situation, des formations-actions pourraient être privilégiés pour répondre à cette demande.

Pour faciliter l'accès à l'information et la participation, toutes les nouvelles techniques de l'information et de la communication (NTIC) peuvent être mobilisées.

IX - APPLIQUER À LA RECHERCHE ET À L'EXPERTISE LES PRINCIPES DE LA CHARTE

Appliquer à la politique de recherche (priorité, programmes) les principes de la charte :

- principe d'intégration, qui exige une pluridisciplinarité se heurtant aux modes d'évaluation « académiques » de la recherche et des chercheurs et qu'il faudra bien finir par faire évoluer, au moins pour les recherches finalisées et les recherches appliquées ;
- principes de responsabilité et de précaution, qui mettent en lumière la responsabilité sociale des chercheurs directement concernés par l'usage qui est fait des résultats de leurs recherches ;
- principe de participation, qui implique que les chercheurs soient aussi à l'écoute de la demande sociale pour orienter leurs démarches.

Il serait particulièrement utile de promouvoir des recherches transdisciplinaires aidant la société à mieux situer sa place dans son environnement et à mieux se comprendre elle-même.

Les résultats de certaines recherches doivent être considérés comme de véritables biens publics, non brevetables et non confisquables.

Aider les pays du Sud à développer leurs capacités propres de recherche apparaît comme une priorité pour leur développement durable.

Les gouvernants, la justice, les médias sont friands d'expertises qui ne sont pas toujours conduites avec la rigueur intellectuelle et morale indispensable et ne répondent pas toujours non plus aux attentes des commanditaires.

Face aux limites des connaissances, aux incertitudes et aux risques, il faudrait éviter de s'en remettre à des experts individuels aussi brillants soient-ils. Le recours à des expertises collectives et même à des avis rendus par des institutions ou des agences indépendantes, apparaît impératif, si l'on veut construire des relations sereines entre les acteurs et permettre de progresser et de prendre de bonnes décisions.

X - FAVORISER LA PRISE EN COMPTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS DIFFÉRENTES INSTITUTIONS ET ORGANISATIONS

Chaque organisation, forcément sectorisée et cloisonnée, a le plus grand mal à prendre convenablement en compte des questions nouvelles comme l'environnement et, a fortiori, le développement durable.

On peut le constater dans les entreprises qui ont été amenées à créer une direction de l'environnement pour les plus concernées d'entre elles et, plus récemment, à désigner un responsable du développement durable, placé en général directement auprès du chef d'entreprise.

On peut noter que les organisations syndicales de salariés et les associations non spécialisées ont éprouvé des difficultés à prendre en charge ces questions.

Les associations spécialisées dans la protection de l'environnement éprouvent également des difficultés à élargir leurs préoccupations au développement durable.

Au niveau des **pouvoirs publics** la réponse n'est pas simple non plus.

Les collectivités locales reproduisent le plus souvent au niveau des exécutifs, le cloisonnement de leurs services. Un adjoint de poids, chargé du développement durable, constituerait un moyen de faire travailler ensemble les différents services concernés par le développement durable.

Le gouvernement actuel a introduit le terme de développement durable dans l'intitulé d'un ministère et l'a associé à l'écologie, comme si cela allait de soi, du fait de la filiation historique de l'écologie au développement durable. C'est bien, mais nous avons vu que le développement durable revêt trois dimensions et qu'il ne saurait rester subordonné à l'environnement.

Dans une vision globale, il s'agit d'abord de mobiliser effectivement les autres départements ministériels sur le développement durable, ce qui exige un appui très fort et durable du sommet de l'Etat et les moyens de devenir crédible aux yeux de ces autres ministères.

Toutes les assemblées, Parlement et Conseil économique et social notamment, sont organisées en commissions ou en sections ce qui rend forcément plus difficile la prise en charge de questions transversales nouvelles. Une réflexion sur la meilleure manière de saisir à bras le corps la question du développement durable mériterait d'être conduite, que ce soit à travers l'organisation ou le fonctionnement.

CONCLUSION

Le présent avis a cherché à montrer le lien nécessaire entre l'environnement et le développement durable, pour mieux mobiliser les acteurs économiques et sociaux. Le Conseil économique et social souhaite jouer un rôle déterminant dans cette mobilisation, puisque sa composition l'y prédispose. De nombreuses propositions ont été avancées de manière cursive et méritent d'être approfondies à l'avenir.

Au-delà de l'effet de mode, nous n'en sommes qu'au début de cette démarche fondamentale appelée à transformer en profondeur la manière de penser l'économie et la société dans une vision intégrée faisant enfin toute sa place à l'environnement.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....176

Ont voté pour.....175

S'est abstenu.....1

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 175

Groupe de l'agriculture - MM. Bastian, de Beaumesnil, de Benoist, Jean-Pierre Boisson, Cazaubon, Chardon, Ducroquet, Ferré, Giroud, Mme Gros, MM. Guyau, Lemétayer, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Patria, Pinta, Rousseau, Salmon, Szydowski, Thévenot, Vanier, Vasseur.

Groupe de l'artisanat - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Buguet, Delmas, Gilles, Kneuss, Lardin, Perrin, Teilleux.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Battut, MM. Boulier, Bury, Denizard, Mme Lasnier, M. Lorthiois, Mme Lugnier, MM. Mennecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet, Vandeweegehe.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, t'Kint de Roodenbeke, Sappa.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Naulin, Michel Picard, Mmes Prud'homme, Simon, M. Vivier.

Groupe de la CGT - M. Alezard, Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Decaillon, Demons, Forette, Mmes Geng, Hacquemand, MM. Larose, Le Duigou, Manjon, Masson, Rozet.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bellot, Mme Biaggi, MM. Bouchet, Gamblin, Mme Hofman, MM. Houp, Jayer, Mme Monrique, M. Pinaud, Mme Pungier, MM. Quentin, Reynaud.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Fosseprez, Jean Gautier, Grave, Philippe Mangin, Marquet, Prugue, Segouin, Verdier.

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Cerruti, Michel Franck, Freidel, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gorse, Joly, Kessler, Lebrun, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Roubaud, Séguy, Pierre Simon, Didier Simond, Tardy, Trépant, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Brunel, Chauvineau, Mme Cotta, MM. Gadonneix, Martinand, Vial.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Cariot, Dehaine, Gérard, Mme Rastoll.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Chauvet, Davant.

Groupe de l'outre-mer - MM. Aboubacar, Gata.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Brard, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Debout, Dechartre, Duharcourt, Mme Elgey, MM. Fiterman, Gentilini, Jeantet, Mmes Le Galiot-Barrey, Lindeperg, Pailler, MM. Pasty, Piazza-Alessandrini, Pompidou, Didier Robert, Mme Rossignol, MM. Souchon, Steg, Mme Steinberg, MM. Taddei, Teulade, Mme Wieviorka.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Bouis, Brin, Edouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Petit, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - MM. Barbarant, Mairé, Masanet.

S'est abstenue : 1

Groupe des personnalités qualifiées - Mme Anne-Catherine Franck.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

La saisine nous a tout d'abord conduit à nous interroger sur les notions même d'environnement et de développement durable.

Tout d'abord, *il existe aujourd'hui un consensus sur les valeurs rattachées à l'environnement et au développement durable*. C'est un fait de société qui a connu une montée en puissance depuis trente ans. Le monde agricole n'échappe pas à cette prise de conscience. Il en tire les conséquences pour sa propre activité : les pratiques agro-environnementales se sont développées. Aujourd'hui, la démarche d'agriculture raisonnée qui vient d'être lancée, dépasse la seule dimension environnementale pour appréhender notre activité dans toutes ses dimensions économiques, sociales et environnementales. Ainsi, pour nous, l'agriculture raisonnée constitue le volet agricole du développement durable.

Ensuite, *la sensibilisation des acteurs économiques et sociaux passera davantage par la notion de développement durable que par celle, plus restreinte, d'environnement*. Le développement durable est un concept riche, comportant plusieurs aspects : il intègre l'environnement dans une perspective de développement équilibré, lui permettant ainsi de sortir de sa marginalisation. Pour le groupe de l'agriculture, la notion d'équilibre entre les dimensions économiques, sociales et environnementale est un élément essentiel de notre adhésion. C'est pourquoi, nous souscrivons à la proposition d'une charte de l'environnement et du développement durable.

S'agissant de la portée juridique d'une charte de l'environnement et du développement durable.

Le groupe de l'agriculture partage l'objectif d'un élargissement des possibilités d'accès au système judiciaire. Toutefois, nous mettons en garde contre les risques de « juridicisation » excessive de notre société. L'introduction de nouveaux principes, en plus de ceux avancés dans la loi Barnier, ne doit pas se traduire par une paralysie de notre société. De ce point de vue, quel que soit le bien-fondé des motivations, l'abondance peut s'avérer contre-productive : quelques principes simples, compris de tous et appliqués sont préférable à la surenchère, certes raffinée, mais inaccessible et bavarde.

Quant à l'adossement à la Constitution, plusieurs hypothèses ont été avancées. Pour sa part, le groupe de l'agriculture adhère à la proposition d'une intégration du droit de l'environnement et du développement durable venant compléter la déclaration des Droits de l'Homme de 1789 ainsi que le préambule de 1946 constituant les droits économiques et sociaux.

Enfin, s'agissant de la sensibilisation des acteurs économiques et sociaux, outre les propositions figurant dans l'avis, il conviendrait d'insister sur deux notions : *la clarté et la diffusion*.

Les enjeux liés à l'environnement et au développement durable sont complexes. Les concepts, fondés sur l'équilibre et la transversalité, sont peu

accessibles. C'est pourquoi, la sensibilisation des acteurs économiques et sociaux, leur participation, passera par notre capacité à donner un peu de chair à ces notions très intellectuelles. Il faut sans cesse avoir le souci d'être compris, notamment sur le plan juridique. La charte de l'environnement et du développement durable doit s'inscrire dans le même objectif.

Les acteurs économiques et sociaux sont divers. Le Conseil économique et social représente la société civile organisée. C'est la raison pour laquelle le gouvernement s'est très justement adressé à nous pour préconiser les voies et moyens de la diffusion du concept de développement durable. Mais prenons garde que cette sensibilisation ne s'arrête aux corps intermédiaires que nous sommes. Nous avons le devoir, en tant que socio-professionnels, d'être aussi les acteurs de cette diffusion.

Groupe de l'artisanat

Le débat sur l'introduction du droit de l'environnement dans la Constitution est, pour les artisans, difficile à apprécier tant les notions et concepts sont subtils et souvent très éloignés de leurs préoccupations qui touchent, en priorité, le quotidien. En tant que citoyen, cependant, ils sont concernés et constatent avec satisfaction la prise de conscience des enjeux au niveau national, européen et international pour faire de la planète « Terre », un lieu propice à l'épanouissement de l'homme.

Dans la mesure où la terre n'est pas « *l'héritage de nos aïeux mais bien un emprunt à nos enfants* » comme le disait si justement Saint-Exupéry, le groupe de l'artisanat rejoint la philosophie de cet avis qui replace l'homme au cœur de la problématique en ouvrant le champ de la charte « de l'environnement » au « développement durable » pour une plus grande implication des acteurs économiques et sociaux.

Pour le secteur de l'artisanat, cette approche n'est pas nouvelle, elle est en filigrane de toutes démarches de développement des entreprises dont la taille humaine implique naturellement de ne pas séparer la dimension économique, de l'environnement et du social. Cette démarche au quotidien de participation au bien-être général des citoyens ne se fait pas sans heurt, les exigences en matière de maîtrise des risques étant de plus en plus lourdes, les intervenants de plus en plus nombreux et les textes complexes, peu lisibles souvent inapplicables et donc inappliqués.

C'est la raison pour laquelle, le groupe de l'artisanat est favorable à une clarification des principes de base et à une mise en œuvre urgente du principe de subsidiarité.

Au niveau national, la difficulté tient en partie à la sectorisation des politiques environnementales qui rend leur cohérence délicate et la recherche de responsabilité pas toujours évidente.

Pour ne reprendre que l'exemple des déchets, depuis l'excellent travail du Conseil économique et social en 1999 et les efforts significatifs de tri de la part des ménages et des professionnels, force est de constater encore un nombre important de décharges sauvages liées soit à l'insuffisance de centres de

stockages ou de déchetteries soit aux difficultés d'accès à ces dernières quand elles existent.

Aussi une charte de « l'environnement ou du développement durable » ne doit pas seulement se cantonner à des définitions de concepts ou de principes et se décliner en lois et règlements encore plus contraignants mais plutôt s'orienter vers un ensemble de recommandations sur le « comment faire » pour mieux les appliquer et les faire accepter.

Au-delà des outils de communication et de sensibilisation mis en place par et pour les artisans (guide de l'environnement, site internet dans l'alimentation, défi environnement dans l'automobile, démarches de développement durable dans le bâtiment), le groupe de l'artisanat insiste sur trois types d'actions pour faire évoluer les mentalités et les comportements.

La formation en amont pour sensibiliser les jeunes à considérer la nature comme un bien rare dont ils sont les dépositaires et non les propriétaires.

Les moyens appropriés à l'accompagnement des professionnels pour tendre vers ce « tout écologique » en conciliant au mieux, tradition et modernité, fonctionnalité durabilité et coût dans des démarches de bon sens et volontaristes.

Le bilan des dispositifs actuels avant d'engager toute nouvelle réforme et de veiller à une plus grande implication des acteurs.

Dans la mesure où l'avis préconise de rendre transversales les questions environnementales, le groupe de l'artisanat tient à attirer l'attention sur le fait d'élargir le champ du dialogue social, car il ne doit pas être l'unique lieu de sensibilisation. La mobilisation doit être générale partout et pour tous, au quotidien, dans une démarche citoyenne pour la réussite de ce véritable changement de culture.

La qualité de ce travail et la prise en compte des initiatives de l'artisanat, ont conduit à un vote positif de cet avis.

Groupe des associations

L'avis est de grande qualité et il contient de nombreuses propositions excellentes. Nous remercions le rapporteur d'avoir déjà intégré certaines de nos observations. Toutefois, quelques unes des propositions mériteraient d'être soulignées, interrogées à nouveau... voir modifiées.

Tout autant que notre groupe, le rapporteur connaît la diversité associative. De notre côté, nous savons qu'il ne suffit pas d'être associatif pour être vertueux. Nous avons donc essayé de prendre notre part à la globalité des travaux présentés aujourd'hui, en tenant compte des avis – parfois convergents, parfois contradictoires – d'un grand nombre d'associations. Aussi bien celles qui sont spécialisées sur les questions d'environnement que des associations généralistes s'attachant alors, auprès des enfants, des jeunes et des adultes, à l'éducation et à l'information par l'action : découverte et protection de la nature, choix de consommation, goût du risque calculé, participation au développement des pays du Sud...

Parmi les convergences, nous notons que, pour un grand nombre d'associations, il existe une forte aspiration à faire figurer l'environnement au

plus haut dans les textes qui régissent notre pays. C'est à dire au niveau constitutionnel.

L'avis évoque cette grande question mais ne tranche pas. Cependant, le texte du rapporteur signale que « *L'inscription dans les textes constitutionnels présente incontestablement une vertu proclamative donnant sa légitimité au discours politique* ». Il est par ailleurs précisé dans l'avis qu'environnement et développement durable ne sauraient être dissociés, et ce, en référence au principe 3 de la déclaration de Rio en 1992. Dès lors, *in fine*, la charte en préparation ne saurait être assimilée à une charte du développement durable, mais devenir une charte de l'environnement et du développement durable.

L'avis souligne la nécessité de clarifier, élargir et compléter les quatre principes de la loi Barnier. Nous partageons cette opinion ; cependant, une interrogation demeure : s'il est certain que le principe de précaution a parfois donné lieu à des contresens et favorisé, de ce fait, des immobilismes, faut-il pour autant lui substituer le principe d'action préventive ? Une telle substitution apporterait-elle une plus grande lisibilité, quels que soient les efforts d'information consentis par les associations (souvent sur leurs fonds propres), en particulier les associations de consommateurs ?

Les dispositions actuelles du Code de l'Environnement ont une valeur législative. Si elles étaient élargies et complétées, ne conviendrait-il pas alors de leur conférer une valeur supérieure en reconnaissant la protection de l'environnement comme une obligation de l'Etat ?

Au point A du chapitre « *Acquis et limites de la mobilisation actuelle* » le rapporteur attire l'attention sur l'agriculture raisonnée et sur la réflexion et les efforts de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture. Nous nous en réjouissons, tout en souhaitant que, à propos de cette agriculture raisonnée, soit reconnu et soutenu le travail très avancé des associations agricoles et rurales .

Toujours dans ce chapitre, au point B cette fois, l'avis évoque « *l'activisme et des modalités parfois contestables ou choquantes de certaines associations...* ». Au cours de nos travaux en section et au nom de mon groupe, j'avais fait observer que l'activisme - en particulier lorsqu'il est radical - résulte le plus souvent d'une absence d'information et de concertation préalables de la part des autorités. C'est pour rappeler plus fortement cette réalité que notre groupe dépose aussi sur ce point un amendement.

Enfin, au chapitre des propositions – point I, lignes 30 à 35 – pourquoi opposer naturalisme et humanisme ? ne vaudrait-il pas mieux promouvoir une vision plus humaniste de l'environnement ?

Ces observations ne remettent pas en cause notre appréciation du travail du rapporteur qui nous fait franchir une bonne étape. Il demeure nécessaire que chaque groupe de citoyens réfléchisse encore et toujours : comment protéger un environnement qui favorise un développement durable pour tous, dont les exigences économiques et sociales font partie intégrante ? Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

L'avis, de par son intitulé, indique clairement la responsabilité des acteurs économiques et sociaux sur les questions vitales de la transmission du patrimoine mondial aux générations futures. Cela concerne la durabilité et la préservation des ressources et impose un autre type de développement, qui ne se limite pas à la croissance et qui concerne la qualité de vie des populations. Ces préoccupations majeures sont celles de la CFDT. De plus, elle les inscrit dans une perspective de transformations sociales. Avec d'autres, son histoire et ses luttes sont celles du mouvement ouvrier, dans l'action continue pour l'amélioration des conditions de travail, mais aussi du cadre de vie (santé, habitat, hygiène, éducation, environnement, ...). Notre organisation mène depuis les années 60 une réflexion partant des réalités vécues par les salariés et soulignant leur rôle dans une approche coordonnée des choix technologiques, des conditions de travail, de l'utilité sociale des produits et du cadre de vie. La mondialisation des échanges a d'autre part renforcé la volonté d'inscrire notre action dans une perspective de réduction des inégalités sociales entre continents.

La CFDT partage la démarche de l'avis, qui élargit la question posée sur la charte de l'environnement à celle du développement durable. Cela permet de poser ensemble les trois défis majeurs que nous devons relever dans une même logique de justice sociale :

- ✓ Défi social : le lien entre pauvreté et environnement dégradé est une réalité, surtout dans les pays du Sud où le développement nécessaire de l'activité et de l'emploi se fait au détriment des normes sociales et du cadre de vie, dans une fréquente négation des droits et des libertés les plus élémentaires.
- ✓ Défi économique : malgré l'existence de clauses sociales et environnementales, le libéralisme non régulé continue de marquer les politiques économiques.
- ✓ Défi écologique : les types de production et la consommation contribuent encore à dégrader l'environnement et à multiplier les risques, immédiats et à long terme.

L'avis a su mettre l'accent, au delà des effets d'annonces et de nombreuses mesures souvent inappliquées, voire inapplicables, sur les véritables difficultés de mise en oeuvre des principes du développement durable, difficultés tant politiques qu'organisationnelles ou culturelles.

Pour la CFDT, rejoignant les propositions avancées, ce sont effectivement les acteurs du développement économique et social qui ont vocation à s'emparer de cette question du développement durable, en créant les conditions de sa mise en oeuvre, et cela dans une approche mondiale prenant en compte les inégalités croissantes, d'ordre économique, social ou environnemental entre le Nord et le Sud. La nécessaire émergence d'une autorité mondiale de l'environnement, dotée de pouvoirs de contrainte, reçoit son soutien le plus complet.

Le syndicalisme a un rôle majeur à jouer dans l'élaboration de politiques d'emploi permettant de garantir la qualité des produits et de protéger l'environnement, comme il a un rôle à jouer pour garantir les droits

fondamentaux des salariés sur toute la planète. Des campagnes comme celles de « *l'éthique sur l'étiquette* », initiée par la CFDT permet également d'impliquer les consommateurs dans cette démarche.

La mise en œuvre des orientations proposées n'est pas exempte de contradictions à dépasser ni de blocages à surmonter. Des efforts de clarification et d'explication seront nécessaires à la sensibilisation, l'essentiel étant que chaque citoyen, qu'il soit producteur ou consommateur de biens et de services, puisse contribuer efficacement au développement durable.

Partageant l'analyse et les préconisations présentées, la CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

L'avis a le mérite d'avoir réussi à intégrer à côté de l'environnement les notions sociale et économique qui font le développement durable. Longtemps ce mot n'a fait que déclencher quelques remarques ironiques. Parler d'environnement était déjà une gageure, y ajouter d'autres critères suscités relevait de l'utopie pour bon nombre d'entreprises. Depuis, beaucoup ont pris conscience que nous ne pouvions plus vivre avec pour seuls principes le laisser-faire et le laisser-aller.

Aujourd'hui, cette attitude responsable tend à se généraliser, et ce, probablement, en raison de la multiplication des catastrophes.

Le groupe de la CFE-CGC est favorable à l'élaboration d'une charte de l'environnement et du développement durable qui consacre la reconnaissance d'un droit de l'homme à vivre dans un environnement de qualité, sans altérer le futur. Cette charte devrait permettre une meilleure prise en compte de la responsabilité sociétale et environnementale des entreprises. Celle-ci passe par l'implication des salariés dans les décisions de l'entreprise. C'est pourquoi le groupe de la CFE-CGC aspire à ce que l'encadrement dispose d'un réel droit d'expression, de critique et de proposition sur la politique de gouvernance de l'entreprise. Ces conditions sont les seules à même de permettre d'appliquer une politique qui ne devrait pas se décider sans eux.

Le groupe de la CFE-CGC estime qu'un déficit de connaissance nuit à l'application des quatre principes directeurs du droit de l'environnement, que sont les principes de précaution, de participation, de pollueur-payeur, et d'action préventive. Pour autant, le groupe de la CFE-CGC n'est pas favorable à leur inscription dans la Constitution.

Pour le groupe de la CFE-CGC, la question sociétale et l'éthique doivent faire partie des règles inhérentes à la vie de l'entreprise. Cette dernière doit mettre en œuvre une démarche consistant à mieux prendre en compte les conséquences de son activité sur l'environnement et la société. C'est dans ce sens que la CFE-CGC a initié la création de l'Observatoire sur la responsabilité sociétale des entreprises en juin 2000.

Pour le groupe de la CFE-CGC, la préservation de notre planète passe par une prise de conscience des problèmes sociaux et environnementaux. Dans un premier temps, la responsabilité et la préservation des ressources et des espèces doivent être parfaitement assimilées tout au long du cursus scolaire. Dans un

second temps, il faut responsabiliser socialement et économiquement tous les acteurs qui contribuent à la production au cœur des entreprises.

Par ailleurs, la CFE-CGC appelle à la création d'un Institut du développement durable. Cet organisme permettrait en sus de la formation, les rencontres et la concertation des organisations syndicales, des ONG, des pouvoirs publics et des entreprises sur des problèmes concrets liés au développement durable.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

L'inscription dans les textes d'une charte de l'environnement « adossée à la constitution » laisse le groupe de la CFTC dubitatif. D'autres droits y sont inscrits. Sont-ils pour autant respectés ? Nous pensons en particulier au droit au travail. Parfois, vaut mieux faire les choses, que de les écrire.

La question du développement durable suppose des réflexions à long terme sur la croissance démographique, l'urbanisation, le développement économique, l'agriculture... Comment favoriser l'environnement et le développement durable lorsque les ressources puisées ne sont plus renouvelables ? Le développement durable et la protection de l'environnement supposent une autre façon de produire et de consommer, par exemple à travers le commerce équitable. Cela impose aussi une obligation pour les Etats de faire des recherches technologiques et d'innover.

Le cœur de l'avis est constitué par la question fondamentale de la nécessaire sensibilisation des acteurs économiques et sociaux. Nous sommes convaincus qu'une approche développement durable nécessite une meilleure anticipation de la part des acteurs économiques (Etat, entreprises, secteurs bancaires) mais aussi de la part des acteurs sociaux, de manière à éviter que les entreprises ne se retrouvent dans des impasses économiques ou technologiques. Plus que jamais, il est nécessaire que les syndicats, non seulement s'impliquent mais soient aussi des forces de propositions. C'est pourquoi la CFTC s'engage fortement sur ce terrain et jusqu'au niveau mondial au sein de la CMT.

Nous voudrions renforcer l'avis sur un certain nombre de points. Les objectifs du développement durable sont pour la CFTC le respect de la dignité des personnes, et des familles qui implique la possibilité d'une vie décente pour tous par l'accès de tous aux ressources vitales, aux soins de santé, à l'éducation à la formation professionnelle, l'information. Et aussi, le respect de l'environnement, de la biosphère, du patrimoine scientifique et culturel, des réserves de ressources en eau, énergie... pour les générations futures.

C'est la raison pour laquelle nous souscrivons aux propositions de développement d'une vision de l'environnement plus humaniste et donc pleinement respectueuse de la nature, et qui permet ainsi d'englober l'ensemble de la planète sans segmentation entre le Nord et le Sud.

Il y a nécessité de clarifier, d'élargir et de compléter les quatre principes de la loi Barnier.

Le principe de précaution pose problème. Le groupe de la CFTC souscrit à l'idée de le rebaptiser principe d'action précoce.

Il est vrai que certains problèmes de société ne peuvent être traités uniquement entre partenaires sociaux et Etat. Le cercle doit être élargi aux représentants de la société civile, aux CESR en particulier.

L'impact de la législation est important. Le groupe de la CFTC adhère à l'idée émise de ne plus prendre de décisions sans en avoir évalué au préalable les conséquences et les coûts. A l'inverse, notre groupe souscrit à l'idée d'enrichir la législation en mêlant sécurité, conditions de travail, santé et environnement.

Le développement durable nécessite la mobilisation de tous les acteurs en commençant par l'école. Ce travail de longue haleine est indispensable pour notre avenir à tous.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Rendre constitutionnelle la prise en compte de l'environnement en intégrant la charte de l'environnement dans la Constitution est une voie utile pour marquer l'importance de cette question en même temps qu'elle traduit la volonté de plus en plus affirmée par les populations de faire de l'environnement à la fois un besoin social fondamental et un droit reconnu à tous les niveaux de la société.

Associer environnement et développement durable est une démarche essentielle, mais le temps imparti par la saisine n'a pas permis que cette dernière notion soit suffisamment approfondie. Le développement durable est en effet une démarche à faire reconnaître, fondée sur des principes que les peuples doivent mettre en œuvre en fonction de leurs réalités propres.

L'avis traite justement de la responsabilité en matière d'environnement. Il y a en effet beaucoup trop de « coupables non responsables » et trop souvent exonérés de toute sanction. Tant que ne sera pas reconnue une responsabilité sans faute introduisant une sanction pénale avec le coût de la réparation, le principe « pollueur-payeur » continuera d'être considéré comme un droit de polluer pour ceux qui ont les moyens de payer, à condition qu'ils soient convaincus d'une responsabilité de pollution...

Le groupe CGT apprécie les précisions relatives au principe de précaution et à sa mise en œuvre ; mais il estime que la référence à un « coût économiquement acceptable » pour sa mise en œuvre suppose au minimum de définir qui peut évaluer ce coût, et qui pourrait le contrôler.

L'avis insiste à juste titre sur les mobilisations nécessaires de tous les acteurs économiques : la CGT estime que cela doit inclure de façon explicite les salariés qui peuvent et doivent jouer un rôle essentiel au sein des entreprises pour l'application de mesures efficaces préservant l'environnement en même temps que leur condition de salarié. Pour y contribuer, des institutions comme les CHSCT devraient voir leurs droits renforcés et leurs compétences confirmées sur les questions environnementales. De même, il conviendrait d'ajouter aux dimensions patrimoniale, temporelle, économique, territoriale et démocratique la

dimension humaine, pour mettre l'individu au centre de toute action et initiative relative à la défense de l'environnement.

L'environnement, comme le souligne l'avis, est un champ d'action nouveau pour toutes les composantes de la société. Le syndicalisme est en train d'en prendre la dimension : sa place centrale dans l'entreprise comme à l'extérieur, dans des instances existantes ou à créer, l'invite et lui permet d'être le reflet des attentes des salariés, et au-delà, des citoyens. Les uns et les autres souhaitent être mieux écoutés, mieux entendus. C'est à cela qu'une charte doit avant tout servir, comme cadre d'une expression démocratique. Mais elle a besoin en même temps d'un dispositif : le Conseil national du développement durable va dans ce sens et il apparaît nécessaire de renforcer ses prérogatives, élargir son champ d'expertise, d'analyse et de proposition, et décentraliser ses interventions au plan régional.

Le groupe de la CGT soulignant enfin que les contraintes comme les enjeux en matière d'environnement auraient réclamé une meilleure prise en compte des dimensions européennes et internationales, a voté l'avis, qui jette des bases pour répondre aux questions posées dans cette déclaration.

Groupe de la CGT-FO

Le Conseil économique et social a pris la charge d'apporter sa réflexion à l'élaboration des modifications nécessaires de notre système en travaillant sur des propositions visant à construire un environnement bienveillant et un développement sans rupture pour l'homme.

Il ne faut pas, dans ce domaine émettre des vœux pieux mais engager la responsabilité de ceux qui composent notre société.

Force est de reconnaître que l'exploitation industrielle souvent mal contrôlée concourt au pillage de la planète et conduit à menacer les ressources naturelles, à polluer l'air et l'eau par les déchets d'usine, à enlaidir les paysages par l'urbanisation et produit des effets désastreux sur la pérennité de l'espèce humaine.

La question est donc cruciale et les syndicalistes ont bien compris la part qu'ils doivent prendre dans ce qui, aujourd'hui, est présenté comme un défi.

Toutefois, il ne saurait être question pour FO de faire un amalgame entre l'intérêt général qui relève des pouvoirs publics et l'intérêt particulier des salariés.

Car le développement durable même s'il est lié à l'environnement reste ni plus ni moins qu'un appel à la performance économique qui s'accommode rarement du maintien des droits sociaux, des lois, statuts et conventions collectives.

La réalité des choses nous montre bien que la durabilité économique vise souvent à présenter la rentabilité financière des entreprises sans pour cela fixer la durabilité environnementale et prendre les mesures nécessaires pour la sauvegarde de l'environnement et des ressources naturelles.

L'application du principe de précaution est sans doute celui qui devrait être le plus développé dans la mesure où il conditionne les autres principes mais

l'utilisation des principes ne doit pas exonérer les pouvoirs publics de leur devoir d'action.

Le groupe FO aurait aimé voir dans ce projet d'avis le rappel de l'exigence d'une recherche fondamentale sur les processus de fabrication afin de les rendre moins polluants. Une telle orientation doit conduire Gouvernement et Entreprises à assumer leurs responsabilités en termes d'investissements budgétaires et financiers, d'en assurer l'efficacité et les moyens de contrôle.

Force Ouvrière est préoccupée par la qualité de l'environnement interne aux entreprises, car c'est là que s'exerce l'action des syndicats à travers les CHSCT.

L'amélioration des conditions de travail et de la sécurité des salariés participe de fait à la sécurité de l'environnement.

Il y a donc bien un lien entre sécurité au travail et sécurité environnementale, et la faiblesse des politiques d'hygiène et de sécurité est régulièrement mise en évidence.

Les premiers à en faire les frais sont à l'évidence les salariés intérimaires et les CDD.

La mobilisation des acteurs économiques et sociaux dans l'environnement et le développement durable ne saurait être la priorité du seul dialogue social, mais le complément de politiques sociales et salariales développées.

L'amendement déposé sur ce thème ayant été adopté le groupe de la CGT FO a voté l'avis.

Groupe de la coopération

Le groupe de la coopération soutient l'élargissement au développement durable de la charte de l'environnement. Il doit permettre aux acteurs publics et privés de rechercher la bonne combinaison entre performance économique, valorisation de la personne humaine et préservation de l'environnement. L'équilibre entre ces trois piliers est nécessaire et l'environnement trop longtemps cantonné à la seule défense d'une nature supposée originelle doit prendre toute sa place dans une approche globalisante. Il faut donc réexaminer les politiques environnementales en intégrant notamment l'évaluation de leur faisabilité et leurs impacts prévisibles sur les entreprises. Il s'agit également d'aller vers la simplification de la réglementation environnementale trop volumineuse, peu lisible pour les acteurs, parfois incohérente par rapport à d'autres droits. Pour être plus efficace, la politique de l'environnement doit en effet privilégier l'encouragement à des engagements de progrès volontaires et contractuels, mais pénaliser économiquement aussi les acteurs indécents.

Le groupe de la coopération se prononce en faveur de la constitutionnalisation d'une charte. La consécration politique et hautement symbolique de l'environnement dans la Constitution constitue une étape essentielle. Il s'agit d'écrire un principe constitutionnel opposable et non de simple principe. Sur le contenu de cette charte, le principe de précaution qui est un principe d'action n'est pas assez clairement défini. Sa constitutionnalisation suppose un effort de pédagogie et une clarification de ses modalités

d'application. De plus, le principe de responsabilité environnementale sans faute devrait être appliqué avec suffisamment de délais de mise en œuvre faute de quoi il risque de faire disparaître les petites et moyennes entreprises, qui n'auraient pas les moyens d'assumer les coûts et les dispositions à prendre.

La démarche de développement durable renoue avec les principes de base du mouvement coopératif : patrimoine collectif, prise en compte du long terme, ancrage territorial et fonctionnement démocratique. Quel que soit le secteur d'activité dans lequel ils se sont constitués en coopératives, les associés sont en même temps producteurs, consommateurs, propriétaires et actionnaires. Ils sont donc à même de trouver le juste équilibre entre l'intérêt immédiat de la performance et du prix, et l'intérêt à terme de la pérennité de l'outil et des ressources. Les coopératives agricoles sont impliquées dans plusieurs programmes pour un meilleur respect de l'environnement et une plus grande traçabilité des produits alimentaires : charte du Conseil Coopératif, Programme AgriConfiance, etc. Dans le cadre de la responsabilité sociale, les coopératives se sont dotées depuis 2001 d'un outil de « bilan sociétal », démarche volontaire d'auto-évaluation du fonctionnement et de l'impact global d'une coopérative pour son environnement et son territoire d'implantation. Les coopératives HLM se sont inscrites dans la démarche de Haute qualité environnementale appliquée à la construction en essayant de promouvoir un habitat économe, respectueux de l'environnement et utilisateur de produits recyclables. Elles tentent également de promouvoir quelques principes directeurs d'un urbanisme durable, moins dévoreur d'espaces, de réseaux.

Groupe des entreprises privées

Le groupe des entreprises privées se félicite de cette contribution à l'indispensable sensibilisation de tous les acteurs au développement durable.

Nos entreprises ont depuis longtemps pour ambition de faire de la gestion de l'environnement et du développement durable une démarche de progrès et de compétitivité. Nous ne pouvons donc qu'approuver la démarche qui consiste à faire de l'environnement une priorité de l'action publique.

Dans cet esprit, l'objectif prioritaire d'une politique de l'environnement devrait être de concilier développement économique et protection du patrimoine commun de notre pays.

Nous considérons par conséquent comme positif que le principe général d'un droit de l'homme à la protection de son environnement soit érigé au rang constitutionnel. L'idée d'intégrer dans cette Charte de l'environnement la reconnaissance de ce droit, de même que la réaffirmation des devoirs de tous, citoyens, pouvoirs publics, acteurs économiques et sociaux, reçoit notre plein appui.

Cela étant dit, nous nous opposons à la constitutionnalisation de certains principes relevant de ce domaine : d'une part, en raison des incertitudes et de la rigidité juridique qui risquerait de découler de la définition, de l'évolution ainsi que de l'application de ces principes ; d'autre part, parce qu'il appartient aux pouvoirs législatif et réglementaire de traiter des moyens d'application et de mise en œuvre d'un droit général lié à la protection de l'environnement.

En outre, parmi les principes aujourd'hui reconnus dans le code de l'environnement, certains ont démontré leur efficacité, d'autres, plus récents, demeurent imprécis et peuvent être d'application délicate, voire pénalisante, pour le développement économique des entreprises et des territoires.

Or le premier objectif de ces politiques devrait être de s'attacher à protéger le volet économique du développement durable, source première de toute création de richesse nationale.

Les moyens d'action à mettre en œuvre sont à évaluer au cas par cas, et ne doivent pas être exclusifs les uns des autres. De plus, il convient d'effectuer systématiquement un bilan coût/efficacité afin d'atteindre le meilleur résultat global possible. Ces modes d'action à privilégier doivent être selon nous :

- la prévention de ce qui est dangereux pour l'homme dans les relations qu'il entretient avec la nature,
- le développement de l'éducation à l'environnement et à la culture du risque,
- l'incitation positive à la modification des comportements individuels et collectifs et des modes de consommation et de production,
- l'encouragement des engagements volontaires.

Nous insistons également sur le fait que la plus grande visibilité que l'on souhaite à juste titre donner au droit de l'environnement ne doit pas se traduire par une inflation de textes législatifs et réglementaires. En effet, le corpus de règles dans le domaine de l'environnement est déjà extrêmement important et très fragmenté.

Les acteurs économiques sont, d'une manière générale, soucieux de pouvoir appréhender l'ensemble des conséquences que cette démarche pourrait entraîner au regard notamment des enjeux concurrentiels. Il faut donc prendre garde à ne pas dériver vers une hiérarchisation juridique contre-productive, qui pourrait freiner ou bloquer le développement économique des entreprises.

En conclusion, c'est parce que le groupe des entreprises privées est attaché à ce que la Charte de l'environnement prenne en compte chacun des piliers du développement durable, et plus particulièrement le développement économique, qu'il a voté favorablement l'avis.

Groupe des entreprises publiques

Le groupe des entreprises publiques porte une appréciation positive sur le projet d'avis. Le rapporteur a su trouver le lien entre un haut niveau de conceptualisation de l'approche et l'ouverture de chemins pour l'action. Il se place dans la tradition du groupe des entreprises publiques de prise en compte de l'intérêt général et du long terme.

Les questions environnementales sont cruciales pour l'avenir de l'humanité : la maîtrise de l'effet de serre, la gestion de l'eau, la question des réserves énergétiques, la capacité d'action directe sur les être vivants voire sur l'espèce humaine, vont être les grandes questions du XXI^{ème} siècle auxquelles seront confrontés nos descendants.

Nous partageons l'idée qu'il faut donner une dimension constitutionnelle à l'environnement à condition toutefois de le « désenclaver » en le liant au développement durable. L'action passe par la sensibilisation et la mobilisation des acteurs sociaux en partant du point de vue de chacun de ces acteurs. C'est par ce chemin que peut émerger une « citoyenneté » sur ces questions.

Certaines entreprises, ouvertes à la dimension de citoyenneté, sont engagées dans la notion de développement durable et donc de prise en compte de l'environnement. Notre groupe pense qu'il y a là un vaste champ d'élargissement et de renouvellement de la culture entrepreneuriale, privée ou publique, la rapprochant des préoccupations des citoyens.

Les salariés et leurs organisations ont un rôle essentiel à jouer sur un sujet qui, souvent, recoupe la question de leur propre sécurité. Là encore votre démarche est de nature à élargir l'horizon. Les associations elles aussi sont indispensables, ne serait ce que parce que leur point de vue, par nature, est moins contraint par l'économie. Les collectivités locales enfin qui sont en situation d'actions concrètes, de pédagogie et de création d'une démocratie de proximité trop faible encore dans notre tradition nationale.

Notre groupe n'émettra qu'une seule critique tout en sachant qu'il n'y a pas de désaccord sur ce sujet. Lors de l'évocation de la nécessité d'une action auprès des jeunes, dès l'école, cet axe aurait pu être davantage développé, en particulier le fait qu'une sensibilisation à l'environnement, au sens où il est abordé par le rapporteur, pourrait être un support de renouvellement de l'éducation civique et de réévaluation de la citoyenneté parmi les jeunes.

Le groupe des entreprises publiques estime enfin que dans la mesure où cet avis, sur un sujet qui tient à cœur au gouvernement, montre que la mobilisation de la société civile est essentielle, pose à notre assemblée la double question d'un travail en réseau avec les CESR et celle d'un accompagnement des recommandations de cet avis.

Le groupe des entreprises publiques a voté le projet d'avis.

Groupe de la mutualité

La déclaration de Rio en 1992 le soulignait : « *Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont le droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature* ».

Le groupe de la mutualité remarque que les éléments indispensables à la vie sur terre que sont l'air et l'eau, et plus généralement l'hygiène de vie, deviennent des biens rares et nécessitent de plus en plus un traitement économique. De ce point de vue, le constat mondial est catastrophique: plus d'un milliard de personnes n'ont pas accès à un approvisionnement en eau de qualité et 2,4 milliards ne bénéficient pas de conditions de salubrité correctes, 30% de la population mondiale souffrant par ailleurs de malnutrition. Devant ce constat, il est clair que la santé doit devenir une préoccupation majeure des gouvernants et qu'elle constitue un facteur stratégique dans la lutte pour l'amélioration de la vie et du bien être de tous. Elle n'est pas seulement importante pour le bien-être des individus et des familles, mais conditionne de façon très étroite le développement durable.

Pour ces raisons, le groupe de la mutualité estime en effet nécessaire de faire figurer la préoccupation environnementale dans les textes constitutionnels du pays, et d'agir activement pour qu'il en soit de même au niveau européen.

Le projet d'avis va dans ce sens. Après une analyse serrée des enjeux portés par l'apparent conflit entre environnement et développement durable, il propose de développer une stratégie qui lie intimement ces deux termes. En s'appuyant sur la déclaration de Rio, en fondant ses propositions sur des valeurs humanistes, en recherchant une égale implication des pays du Nord et du Sud, le projet d'avis propose d'affiner et de hiérarchiser les principes posés par la loi Barnier, de rechercher l'efficacité globale des actions dans le cadre d'une reconstruction de la notion d'intérêt général, d'élargir le cercle des partenaires à toutes les composantes de la société civile engagées dans ces questions, d'éduquer enfin et de former pour mieux informer.

Le développement durable exprime la volonté de gérer les équilibres naturels, fragilisés par les actions humaines de nature technique et économique, tout en répondant au défi d'assurer la satisfaction des besoins premiers de toute la communauté des hommes.

Son efficacité est donc conditionnée par des facteurs économiques, sociaux environnementaux, et de santé publique. Ce dernier aspect aurait mérité d'être plus systématiquement rappelé dans le projet d'avis en insistant sur l'interdépendance évidente entre développement durable et santé publique. Un rapport de l'OMS en mesure d'ailleurs quantitativement les effets économiques: il estime qu'un investissement de 66 milliards de dollars permettrait de sauver 8 millions de personnes, et créerait de plus un retour sur investissement 6 fois plus important.

Cette remarque faite, le groupe de la mutualité a voté positivement.

Groupe de l'Outre-mer

Le développement durable est une notion chère au groupe de l'Outre-mer.

En premier lieu parce que les régions d'Outre-mer sont le plus souvent en retard de développement. Le modèle d'économie coloniale qui fut longtemps le leur, la cristallisation sur quelques produits agricoles d'exportation et la présence réduite d'industries au sens classique du terme, le rapide développement démographique de la population et un taux de chômage bien supérieur aux chiffres de la métropole, la nécessité pour une partie de cette population d'émigrer pour trouver du travail en même temps que des phénomènes alarmants d'immigration clandestine provenant des pays voisins, sont autant d'éléments qui démontrent bien la nécessité du développement.

Mais simultanément, les régions d'Outre-mer sont les témoins d'un développement mal contrôlé, parce qu'il s'apparente au pillage de ressources naturelles rares ou de valeur. Qu'il s'agisse d'exploitations touristiques mal maîtrisées car dévoreuses d'espaces de qualité, rapidement abandonnées selon les caprices de la conjoncture ou des grands groupes hôteliers à la recherche de sites plus rentables, qu'il s'agisse de richesses naturelles, surexploitées, au détriment de la gestion des réserves et de l'environnement, les exemples ne

manquent pas d'un saccage d'espaces, de ressources naturelles, pour un bénéfice limité pour les populations locales.

Si l'on y prend garde, des errements peuvent également se produire avec les possibilités d'exploitation sous-marine d'une zone économique exclusive de 11 millions de km². que représente l'Outre-mer.

S'agissant de l'exploitation des ressources ultramarines, il est important qu'elle le soit selon une exigence de développement durable, d'autant plus que les populations d'Outre-mer, qui prennent conscience des atouts de leurs territoires, tolèrent de moins en moins une exploitation sauvage de leurs richesses naturelles.

Il faut mobiliser l'ensemble des acteurs sur la notion du développement durable, plus que sur la seule protection de l'environnement. Comme dans beaucoup d'endroits, les populations locales sont les premières attachées à la préservation de leur cadre de vie; mais quand l'exigence de développement est telle, la tentation est grande de sacrifier les précautions nécessaires du développement durable aux exigences, à très court terme, du développement immédiat.

C'est pourquoi la mobilisation doit passer par le débat démocratique et utiliser au maximum le principe de subsidiarité.

Il faut un débat démocratique, tout d'abord parce que les populations d'Outre-mer n'accepteront plus que l'on décide du devenir des ressources et de leur environnement sans leur avis ; ensuite parce que le groupe de l'Outre-mer croit en la vertu pédagogique de ce débat. Ces notions de principe de précaution, d'action préventive, de pollueur-payeur, de transparence et de participation qu'il faut souvent clarifier devront être encore plus clairement expliquées afin qu'elles puissent pleinement les appréhender.

Il faudra veiller à l'application du principe de subsidiarité et déconcentrer ce débat démocratique jusqu'aux niveaux les plus proches du citoyen, avec les intervenants les plus à même de faire prendre conscience de ces notions complexes. Si l'Etat a un rôle éminent à jouer en ce sens, les collectivités locales auront un rôle qui sera tout aussi primordial dans cette mobilisation des acteurs économiques et sociaux. Les CESR sont, par nature, une des représentations de la diversité de la société civile ; leur rôle dans ce débat démocratique pourrait être particulièrement important ayant déjà commencé à aborder ces sujets.

Ce sera ainsi le moyen de faire surgir l'intérêt général, de réduire les inégalités sociales et environnementales, d'assurer l'égalité d'accès aux services publics essentiels (eau, assainissement, énergie, communications, habitat etc.).

C'est pourquoi, il est important que le gouvernement ait saisi le Conseil économique et social de cette question, et c'est pourquoi également le groupe de l'Outre-mer souscrit aux termes de l'avis qu'il a voté.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Brard : « Les opposants à l'exigence environnementale veulent nous faire prendre des vessies pour des lanternes. Ils excellent dans l'art de noyer leur responsabilité en butinant dans le discours branché du développement durable,

ici quelques idées générales- si possible creuses - là quelques phrases bien léchées dont les spécialistes du marketing commercial et politique sont friands.

Le progrès social et la défense de l'environnement passent par l'acceptation d'un tissu associatif indépendant, du débat public contradictoire - fut-il mouvementé - et de la participation des citoyens aux grandes controverses de notre temps.

Combattre une mauvaise politique, dénoncer les excès d'une filière, anticiper sur la demande sociale de demain, c'est construire. Contester la liberté associative comme c'est devenu une mode depuis quelques mois, c'est gommer l'une des quatre clés de la démarche en faveur du développement soutenable des sociétés humaines, plurielles et solidaires. Social, environnement et économie ne pourront jamais marcher du même pas si l'on néglige la clé démocratique. Elle seule permet au travers du débat public l'arbitrage participatif et anticipatif.

La recherche d'un consensus mou à minima n'a jamais permis des progrès significatifs et des acquis durables. On ne conduit pas un dessein politique à la mesure des besoins des générations actuelles et futures les yeux bandés et sous anesthésie générale par peur des « controverses » en marche et des « contradictions » en action.

Les grands déséquilibres sociaux, économiques, écologiques ou géopolitiques ont des causes qui dérangent, interpellent et commandent d'autres réponses qu'un discours lénifiant qui laisse supposer qu'on cherche avant tout à pérenniser les conditions d'une croissance durable faisant fi du besoin de progrès social, de l'exigence environnementale et du développement équitable de l'ensemble des régions du monde

A la table du social, de l'environnemental et de l'économique chaque acteur impliqué dans l'arbitrage n'a pas vocation à sortir systématiquement « gagnant ». Les exploiters de tous poils, les tortionnaires de droits fondamentaux n'ont pas à sortir gagnant de l'échange. « Gagnant - gagnant » ? Le développement durable n'est pas un loto où tout le monde gagne !

Nos associations rejointes par une partie de la communauté scientifique ont été dès le milieu du siècle dernier les premières avant-gardes environnementalistes et le restent sur toute une série d'enjeux lourds et conflictuels. Elles sont pourtant victimes depuis quelque temps de l'ouverture d'une « chasse à la sorcière verte ». Prenons garde à ce « maccartisme » made in france. Je voterai contre ce projet d'avis sauf si les amendements que j'ai proposés sont adoptés ».

M. Bennahmias : « Je suis en grande partie d'accord avec les jugements de M. Brard quant à la façon dont les associations environnementales sont traitées. Comme Mme Bachelot, je pense que les deux rapports de cet après-midi ont des résonances communes et je m'étonne que tant de personnes croient au « risque zéro ». Il est préférable d'expliquer les risques réels, attitude adoptée par M. Fiterman, qui a eu raison de souhaiter la revalorisation des CHSCT et de souligner la nécessité de mieux maîtriser la sous-traitance.

Pour en revenir au présent projet d'avis, il est clair qu'il faut lier l'environnement, le social et l'économique, sachant que le phénomène NIMBY (« pas dans mon jardin ») n'est que le produit de la non-transparence et de la

non-information. Faut-il ici rappeler que la bonne insertion du TGV sud-est dans l'environnement est le résultat de compromis successifs, grâce à l'action des associations de riverains ? Les entreprises situées à proximité d'AZF ne demandaient-elles pas, suite à l'explosion, l'interdiction de toute usine à risque qui seraient proches d'elles ?

Quant aux associations de défense de l'environnement, force est de reconnaître qu'elles ont atteint l'âge adulte. Il faut maintenant arriver à ce que ces préoccupations environnementales soient mieux prises en compte, de manière à ce que l'ensemble des acteurs sociaux et économiques intègrent les exigences du développement durable. Je voterai le projet d'avis, à condition que mes amendements et ceux du groupe des associations soient adoptés ».

Groupe des professions libérales

Montant à cette tribune, nous revient à l'esprit la citation de Confucius : *« Avant d'ouvrir la bouche, assure-toi que ce que tu vas dire est plus beau que le silence »*.

Ainsi, le groupe des professions libérales s'interroge, car intervenir pour confirmer les propos du rapporteur n'était peut-être pas nécessaire.

Il reste le plaisir de le féliciter, pour le travail plein de mesure et de densité qu'il a réalisé sur un sujet d'une brûlante actualité.

Comment, en outre, les professions libérales ne pouvaient-elles intervenir, elles dont la raison d'être est essentiellement le service de l'Homme voire, ainsi que cela a été rappelé lors de son premier congrès, un combat pour l'homme.

Peut-être, toutefois, le groupe des professions libérales se permet-il de ne pas partager totalement le dynamisme optimisme du rapporteur.

La constitutionnalisation du principe du droit à l'environnement aura-t-elle vraiment les effets juridiques qu'il escompte ? Le groupe des professions libérales n'en est pas totalement certain. Il n'en demeure pas moins, il est vrai, qu'elle aurait une valeur de symbole.

Le rapporteur l'a souligné. Promouvoir le droit à l'environnement c'est porter atteinte à d'autres droits fondamentaux dont le droit de propriété. Il est vrai que le droit est l'intermède des forces disait Valéry. Mais le risque de dérive n'est-il pas important ? Le rapporteur a pris la mesure de cette contradiction en développant le principe de proportionnalité. Il s'est aussi interrogé sur le coût. Il s'agit d'un intérêt collectif ; il ne peut pas être supporté que par certains mais par la collectivité sauf, bien entendu, lorsqu'une responsabilité est engagée.

Une réserve aussi lorsqu'il s'agit du rôle attribué aux collectivités locales. Il doit être réel mais lui aussi mesuré. La démocratie locale est plus vulnérable car la pression démagogique peut être forte. Le « NIMBY » que le rapporteur évoque peut compromettre l'intérêt général. Le tracé des voies de circulation en a souvent été l'exemple.

Sur ce dernier point, il a laissé de côté, et il a eu raison, la responsabilité pénale. Que la responsabilité civile soit engagée, quelle le soit de plein droit ce qui est l'aboutissement d'une évolution juridique et sociale qui a commencé à la

fin du XIXème siècle, lorsqu'une personne physique ou moral crée par son activité un risque, ne peut plus guère être contesté.

En revanche, multiplier les cas de responsabilité pénale serait une erreur. Le Doyen Ripert, l'un des grands juristes du XXème siècle, disait qu'en multipliant le nombre des infractions, on diminuait le sens de la responsabilité personnelle et il avait raison.

Il faut aussi prendre garde que ne soient créés ainsi des freins systématiques à l'action. Dans une société de plus en plus plongée dans l'assistanat, le risque de l'inhibition de l'action par un principe de précaution trop généralisé, n'est pas à écarter.

C'est donc ici, comme en toute matière, non dans l'absolu mais dans la relativité que doit être envisagé le problème. Le rapporteur l'a fait avec le recul et la modération qu'il convenait.

Il a ainsi posé une pierre et peut-être essentielle sur le chemin qui doit inévitablement conduire à une pensée et à une régulation mondiales.

Le groupe des professions libérales lui a apporté son soutien.

Groupe de l'UNAF.

L'avis présenté par notre collègue Claude Martinand a le mérite d'être concis, équilibré et arrive à point nommé dans un contexte trop souvent marqué par une certaine démagogie. Il analyse avec objectivité ce que représentent les véritables enjeux du développement durable, et ce que devraient être les modes de gouvernance les plus adaptés à tous les niveaux de responsabilité. En ce sens, il recueille l'adhésion du groupe de l'UNAF.

En premier lieu, notre groupe souhaite aborder le thème de *l'éducation*. Il regrette que ce thème ait été évoqué de façon restrictive. En effet, l'école ne peut assurer cette tâche éducative « *citoyenne* » sans l'apport premier des familles qui savent ce que signifie « gérer » de façon économe dans la durée. Or, le développement durable est bien de promouvoir, à tous les niveaux, une gestion économe de toutes les ressources. De plus, les responsabilités parentales sont directement engagées dans l'évolution des comportements et des manières d'être et d'agir sur l'environnement quotidien et le cadre de vie.

La dignité de toute personne humaine est en cause dans une telle approche : replacer l'Homme et la Femme au centre de toute politique conduit naturellement à instruire et à mettre en œuvre des politiques de développement durable dans tous les champs d'intervention, car elles sont par nature des politiques imprégnées par l'exigence de solidarité. Or, les familles sont les premiers lieux de cette exigence de solidarité et de respect de l'environnement quotidien de toute personne. Réintroduire cette dimension permettrait de retrouver un véritable équilibre, dans une complémentarité nécessaire, entre responsabilité individuelle et responsabilité collective, entre droit individuel et droit collectif.

Les observations suivantes relèvent davantage de l'ordre des moyens ou des modes opératoires :

- L'importance du rôle de la recherche fondamentale n'est pas ou international, se heurte au maquis de textes en tous genres et de statuts juridiques différents. Un effort important reste encore à faire pour clarifier le problème du statut juridique d'une charte de l'environnement sans esprit dogmatique.

Cet avis constitue un apport considérable à cet égard. Le groupe de l'UNAF en remercie le rapporteur et s'est prononcé en faveur de l'avis.

Groupe de l'UNSA

Dans le cadre de la préparation de la charte qui doit rassembler les principes fondamentaux du droit de l'environnement, la question posée est de savoir comment il est possible de mieux sensibiliser l'ensemble des acteurs économiques et sociaux aux préoccupations liées à l'environnement, de manière à assurer une véritable modification des comportements.

L'avis s'interroge notamment sur la portée politique et juridique d'une telle charte et sur son contenu. Sur le premier point, il estime que l'inscription de la référence à l'environnement dans les textes constitutionnels est la voie incontournable pour en consacrer la légitimité sociale et pour préparer les esprits aux évolutions des modes de vie, des modes de production, de consommation et de déplacements ou d'habitat, dans une perspective de développement durable.

Sur le contenu de la charte, c'est-à-dire sur les principes fondamentaux qu'elle doit poser, l'avis propose de compléter ceux actuellement codifiés par cinq autres : ceux de la responsabilité environnementale, d'intégration, d'évaluation pluraliste, de subsidiarité et de proportionnalité. L'UNSA souscrit à ces idées qui se retrouvent, d'ailleurs, dans sa propre charte pour l'environnement.

Comment sensibiliser les acteurs économiques et sociaux ? L'UNSA souscrit au bilan mitigé de l'avis et à l'affirmation qu'il faut obtenir des acteurs économiques qu'ils traitent à égalité les trois piliers du développement durable : le développement économique, le progrès social et la protection de l'environnement.

On ne saurait se contenter d'affirmations de principe, et continuer dans le même temps à protéger ceux qui dégradent l'environnement. C'est pourquoi l'UNSA a récemment manifesté son inquiétude face au projet de loi portant transposition de la directive-cadre sur l'eau, dont l'imprécision lui paraît de nature à préserver les « pollueurs-payés » plutôt qu'à multiplier les « pollueurs-payeurs », et qui supprime notamment la redevance sur les pollutions par les excédents d'azote.

L'avis souligne le rôle que jouent les organisations syndicales de salariés. Ainsi, quand nous nous préoccupons d'hygiène, de sécurité et de santé au travail, c'est bien d'environnement qu'il s'agit. Ajoutons-y la défense des salariés des professions de l'environnement, la lutte pour l'emploi. Le secteur de

l'environnement est potentiellement l'un des plus porteurs en la matière, pour les prochaines décennies.

Plus largement, l'UNSA place l'homme au cœur de son projet syndical. Elle préconise que le syndicalisme substitue au binôme traditionnel homme/travail, le trinôme homme/travail/environnement, l'idée de développement durable devenant vecteur de la transformation sociale. Cela permet d'intégrer les politiques économiques, environnementales et sociales en une démarche globale et cohérente.

Les propositions de l'avis ne méconnaissent pas les difficultés ; il faut mettre en cohérence les objectifs à atteindre, les délais prévus et les coûts correspondants pour éviter les déconvenues. Il faut que les contrôles et les sanctions soient prévus pour rendre crédibles les décisions prises.

L'avis préconise la sanction économique ; la sanction pénale, aussi, peut être efficace : l'une des carences actuelles réside dans le fait que certains grands pollueurs récidivistes sont à l'abri de condamnations pénales.

En plein accord avec l'avis, l'UNSA l'a voté.

DOCUMENTS ANNEXES

Annexe 1 : Consultation nationale pour la charte de l'environnement -
Questionnaire

1. Vos attentes en matière d'environnement

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

• **Etes-vous d'accord avec cette définition ?**

Oui Non Je ne sais pas

• **Quelles modifications y apporteriez-vous ?**

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

• **Etes-vous d'accord avec cette définition ?**

Oui Non Je ne sais pas

• **Quelles modifications y apporteriez-vous ?**

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

• **Etes-vous d'accord avec cette conception ?**

Oui Non Je ne sais pas

• **Quelles modifications y apporteriez-vous ?**

1.4 *Quel doit être selon vous l'objectif prioritaire d'une politique de l'environnement ? (classez les réponses suivantes par ordre de priorité de 1 à 4)*

prévenir et limiter ce qui est dangereux ou nuisible à la santé
préserver la biodiversité et la qualité du patrimoine naturel (eau, air...)
développer l'éducation à l'environnement et la culture du risque
améliorer la qualité de la vie (bruit, aménagements urbains, ...)
autres :

1.5 *Quel mode d'action de la politique de l'environnement souhaitez-vous personnellement voir privilégié ? (classez les réponses suivantes par ordre de priorité de 1 à 5)*

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

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

2. Vos souhaits pour une charte de l'environnement

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

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

Oui Non Je ne sais pas

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

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

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

des principes généraux applicables à l'action publique et privée, sous le contrôle des juges

un engagement des pouvoirs publics de vérifier l'impact de toute action ou projet sur l'environnement avant sa réalisation

la reconnaissance d'un droit de l'homme à vivre dans un environnement de qualité qui ne nuise pas à sa santé

des devoirs pour les pouvoirs publics (Etat, collectivités locales,...)

des devoirs pour les acteurs économiques et sociaux

des devoirs pour les citoyens

autres :

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

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

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

Le principe de 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 les pollueurs »

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

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

	Connu	Compréhensible	Appliqué
Principe de précaution			
Principe d'action préventive			
Principe pollueur-payeur			
Principe de participation			

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

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

	Oui	Non	Pourquoi ?
Principe de précaution			
Principe d'action préventive			
Principe pollueur-payeur			
Principe de participation			

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

le principe de responsabilité en matière de réparation des dommages à l'environnement

le principe d'intégration de la préoccupation d'environnement dans toutes les politiques publiques

l'accès à la justice et les voies de recours

la fiscalité écologique

la protection de la santé liée à l'environnement

le rôle de la science dans les décisions en matière d'environnement

autres :

3. Avez-vous d'autres propositions relatives a la charte de l'environnement

4. Vous avez répondu au présent questionnaire en tant que

- Particulier
 - Elu ou personnalité politique
 - Association
 - Autorité administrative
 - Expert
 - Syndicat de salariés ou de cadres
 - Organisation professionnelle
 - Dirigeant d'entreprise
 - Autre
- Précisez si vous le souhaitez :

Source : ministère de l'écologie et du développement durable

Annexe 2 : Note sur les principes du droit de l'environnement

La France est partie à plus de cent vingt accords internationaux en matière d'environnement en vigueur à son égard, tant bilatéraux que régionaux ou multilatéraux au niveau de l'ONU. Environ vingt autres sont signés ou en cours d'approbation.

Il faut également considérer, à part, le traité instituant la Communauté européenne, qui retient quatre principes dans son chapitre environnement (qui se résume en réalité à trois : précaution, prévention et pollueur-payeur), mais ne les définit pas, ni dans le traité ni dans le droit dérivé. Il institue par ailleurs le principe d'intégration, et le définit pour la Communauté (art. 6).

Parmi ces accords juridiquement contraignants, et hors le traité CE, seuls huit accords se réfèrent expressément à des principes de droits de l'environnement, et parfois les définissent.

On peut dégager de ces textes les orientations suivantes :

1/ seuls les accords conclus à Rio (1992) ou postérieurement à ce sommet contiennent parfois de tels principes, souvent en référence à la déclaration de Rio, mais aussi à d'autres sources ;

2/ les accords de niveau mondial mettent en avant les principes de souveraineté et de précaution :

- principe de souveraineté sur les ressources naturelles nationale, et devoirs de veiller à ne pas porter atteinte aux zones sous juridiction d'autres États, ou aux juridictions (haute mer) (POP, préambule ; biodiversité art. 3 ; changements climatiques, préambule)
- principe de précaution (changements climatiques, art. 3.3 ; biodiversité, préambule ; POP, art. 1 ; protocole de Carthagène, art. 1) ;

3/ les accords de niveau européen mettent pour leur part en avant

- le principe de précaution
- le principe pollueur-payeur
- ou un ensemble complet de principes

Ils les définissent (Atlantique Nord-est, cours d'eau internationaux) ou ne font que les citer (Rhin).

4/ la convention d'Arhus reconnaît le droit à un environnement sain (art. 1) et met en œuvre le droit à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière environnement.

Annexe 3 : Déclaration de Rio

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Réunie à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992,

Réaffirmant la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement adoptée à Stockholm le 16 juin 1972 , et cherchant à en assurer le prolongement,

Dans le but d'établir un partenariat mondial sur une base nouvelle et équitable en créant des niveaux de coopération nouveaux entre les Etats, les secteurs clefs de la société et les peuples.

Ouvrant en vue d'accords internationaux qui respectent les intérêts de tous et protègent l'intégrité du système mondial de l'environnement et du développement,

Reconnaissant que la Terre, foyer de l'humanité, constitue un tout marqué par l'interdépendance,

Proclame ce qui suit :

- Principe 1

Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature.

- Principe 2

Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale.

- Principe 3

Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures.

- Principe 4

Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément.

- Principe 5

Tous les Etats et tous les peuples doivent coopérer à la tâche essentielle de l'élimination de la pauvreté, qui constitue une condition indispensable du développement durable, afin de réduire les différences de niveaux de vie et de mieux répondre aux besoins de la majorité des peuples du monde.

- Principe 6

La situation et les besoins particuliers des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés et des pays les plus vulnérables sur le plan de l'environnement, doivent se voir accorder une priorité spéciale. Les actions internationales entreprises en matière d'environnement et de développement devraient également prendre en considération les intérêts et les besoins de tous les pays.

- Principe 7

Les Etats doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Etant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les Etats ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent.

- Principe 8

Afin de parvenir à un développement durable et à une meilleure qualité de vie pour tous les peuples, les Etats devraient réduire et éliminer les modes de production et de consommation non viables et promouvoir des politiques démographiques appropriées.

- Principe 9

Les Etats devraient coopérer ou intensifier le renforcement des capacités endogènes en matière de développement durable en améliorant la compréhension scientifique par des échanges de connaissances scientifiques et techniques et en facilitant la mise au point, l'adaptation, la diffusion et le transfert de techniques, y compris de techniques nouvelles et novatrices.

- Principe 10

La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.

- Principe 11

Les Etats doivent promulguer des mesures législatives efficaces en matière d'environnement. Les normes écologiques et les objectifs et priorités pour la gestion de l'environnement devraient être adaptés à la situation en matière d'environnement et de développement à laquelle ils s'appliquent. Les normes appliquées par certains pays peuvent ne pas convenir à d'autres pays, en particulier à des pays en développement, et leur imposer un coût économique et social injustifié.

- Principe 12

Les Etats devraient coopérer pour promouvoir un système économique inter-national ouvert et favorable, propre à engendrer une croissance économique et un développement durable dans tous les pays, qui permettrait de mieux lutter contre les problèmes de dégradation de l'environnement. Les mesures de politique commerciale motivées par des considérations relatives à l'environnement ne devraient pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une restriction déguisée aux échanges internationaux. Toute action uni- latérale visant à résoudre les grands problèmes écologiques au-delà de la juridiction du pays importateur devrait être évitée. Les mesures de lutte contre les problèmes écologiques transfrontières ou mondiaux devraient, autant que possible, être fondées sur un consensus international.

- Principe 13

Les Etats doivent élaborer une législation nationale concernant la responsabilité de la pollution et d'autres dommages à l'environnement et l'indemnisation de leurs victimes. Ils doivent aussi coopérer diligemment et plus résolument pour développer davantage le droit international concernant la responsabilité et l'indemnisation en cas d'effets néfastes de dommages causés à l'environnement dans des zones situées au-delà des limites de leur juridiction par des activités menées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle.

- Principe 14

Les Etats devraient concerter efficacement leurs efforts pour décourager ou prévenir les déplacements et les transferts dans d'autres Etats de toutes activités et substances qui provoquent une grave détérioration de l'environnement ou dont on a constaté qu'elles étaient nocives pour la santé de l'homme.

- Principe 15

Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats 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.

- Principe 16

Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internationalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement.

- Principe 17

Une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente.

- Principe 18

Les Etats doivent notifier immédiatement aux autres Etats toute catastrophe naturelle ou toute autre situation d'urgence qui risque d'avoir des effets néfastes soudains sur l'environnement de ces derniers. La communauté internationale doit faire son possible pour aider les Etats sinistrés.

- Principe 19

Les Etats doivent prévenir suffisamment à l'avance les Etats susceptibles d'être affectés et leur communiquer toutes informations pertinentes sur les activités qui peuvent avoir des effets transfrontières sérieusement nocifs sur l'environnement et mener des consultations avec ces Etats rapidement et de bonne foi.

- Principe 20

Les femmes ont un rôle vital dans la gestion de l'environnement et le développement. Leur pleine participation est donc essentielle à la réalisation d'un développement durable.

- Principe 21

Il faut mobiliser la créativité, les idéaux et le courage des jeunes du monde entier afin de forger un partenariat mondial, de manière à assurer un développement durable et à garantir à chacun un avenir meilleur.

- Principe 22

Les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Les Etats devraient reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable.

- Principe 23

L'environnement et les ressources naturelles des peuples soumis à oppression, domi-nation, et occupation doivent être protégés.

- Principe 24

La guerre exerce une action intrinsèquement destructrice sur le développement durable. Les Etats doivent donc respecter le droit international relatif à la protection de l'environnement en temps de conflit armé et participer à son développement, selon que de besoin.

- Principe 25

La paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indissociables.

- Principe 26

Les Etats doivent résoudre pacifiquement tous leurs différends en matière d'environnement, en employant des moyens appropriés conformément à la Charte des Nations Unies.

- Principe 27

Les Etats et les peuples doivent coopérer de bonne foi et dans un esprit de solidarité à l'application des principes consacrés dans la présente Déclaration et au développement du droit international dans le domaine du développement durable.

Annexe 4 : Classement thématique des principaux textes relatifs au droit de l'environnement

Les textes européens ou internationaux figurent en italique.
Certaines lois transversales sont reprises sous plusieurs rubriques.

I- Dispositions communes

1- Principes généraux

1995, 2 février : loi n° 95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement

2- Information et participation des citoyens

1976, 10 juillet : loi n° 76-629 sur la protection de la nature

1978, 17 juillet : loi n° 78-753 sur les relations entre l'administration et le public

1983, 12 juillet : loi n° 83-630 sur la démocratisation des enquêtes publiques

1987, 22 juillet : loi n° 87-565 sur la sécurité civile et la prévention des risques majeurs

1995, 2 février : loi n° 95-101 sur le renforcement de la protection de l'environnement

2000, 12 avril : loi n° 2000-321 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

2002, 28 février : loi n° 2002-285 autorisant l'approbation de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (convention d'Aarhus)

1983, 28 novembre : règlement CEE n° 3418/83 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction

1985, 27 juin : directive CEE n° 85/337 sur l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement

1998, 23-25 juin : convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

2003, 28 janvier : directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE

3- Institutions

1990, 19 décembre : loi n° 90-1130 relative à l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

1995, 2 février : loi n° 95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement

4- Dispositions financières

1998, 30 décembre : loi de finances pour 1999 instituant une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)

II- Milieux physiques

1- Eau et milieux aquatiques

- 1961**, 24 novembre : loi n° 61-262 sur les épaves maritimes
1964, 16 décembre : loi n° 64-1245 sur le régime et la répartition des eaux
1968, 30 décembre : loi n° 68-1181 sur l'exploration du plateau continental
1976, 7 juillet : loi n° 76-599 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion
 1976, 7 juillet : loi n° 76-600 relative à la prévention et à la répression de la pollution de la mer par les opérations d'incinération
 1976, 16 juillet : loi n° 76-655 sur la zone économique au large des côtes
1977, 26 mars : loi n° 77-530 sur la responsabilité des propriétaires de navires pour les dommages de pollution par les hydrocarbures
1983, 5 juillet : loi n° 83-581 sur la sauvegarde de la vie humaine en mer et la prévention de la pollution
 1983, 5 juillet : loi n° 83-583 sur la pollution de la mer par les hydrocarbures
1987, 22 juillet : loi n° 87-565 sur la sécurité civile et la prévention des risques majeurs
1992, 3 janvier : loi n° 92-3 sur l'eau
1995, 2 février : loi n° 95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement
2001, 16 janvier : loi n° 2001-43 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports
 2001, 3 mai : loi n° 2001-380 sur la répression des rejets polluants des navires
2002, 19 juillet : loi n° 2002-1004 autorisant l'approbation de la convention pour la protection du Rhin

1962, 16 novembre : convention sur la protection des eaux du lac Léman
1969, 9 juin : accord de Bonn concernant la coopération matière de lutte contre la pollution des eaux de la mer du Nord par les hydrocarbures
1971, 18 décembre : convention de Bruxelles sur le fonds d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (Fipol)
1972, 29 décembre : convention de Londres sur la pollution de la mer par immersion des déchets
1973, de novembre : convention de Londres sur la pollution par les navires (convention « Marpol »)
1974, 4 juin : convention de Paris sur la pollution marine d'origine tellurique
1974, 1er novembre : convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer
1975, 8 décembre : directive CEE n° 76/160 sur la qualité des eaux de baignade
1976, 16 février : convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution
1976, 3 décembre : convention de Bonn sur la protection du Rhin contre la pollution
1978, 18 juillet : directive CEE n° 78/659 sur la qualité des eaux douces

- 1979**, 30 octobre : directive CEE n° 79/923 sur les qualités requises des eaux conchylicoles
- 1982**, 10 décembre : convention des Nations unies sur le droit de la mer
- 1983**, 13 septembre : accord de Bonn concernant la coopération matière de lutte contre la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses
- 1984**, 8 mars : directive n° 84/156 concernant les valeurs limites et objectifs de qualité pour les rejets de mercure des secteurs autres que celui de l'électrolyse des chlorures alcalins
- 1990**, 30 novembre : convention de Londres sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures
- 1998**, 3 novembre : directive n°98/83/C sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine
- 2000**, 23 octobre : directive n° 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau
- 2002**, 18 février : règlement (CE) n° 417/2002 relatif à l'introduction accélérée des prescriptions en matière de double coque ou de normes de conception équivalentes pour les pétroliers à simple coque, et abrogeant le règlement (CE) n° 2978/94
- 2002**, 27 juin : directive n° 2002/59/CE relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, et abrogeant la directive 93/75.CEE
- 2002**, 19 juillet : directive n° 2002/51/CE relative à la réduction du niveau des émissions de polluants provenant de véhicules à moteur à deux ou trois roues et modifiant la directive 97/24/CE
- 2002**, 5 novembre : règlement (CE) n° 2099/2002 instituant un comité pour la sécurité maritime et la prévention de la pollution par les navires (COSS) et modifiant les règles en matière de sécurité maritime et de prévention de la pollution par les navires
- 2002**, 5 novembre : directive n° 2002/84/CE portant modification des directives relatives à la sécurité maritime et à la prévention de la pollution par les navires

2- Air et atmosphère

- 1961**, 2 août : loi n° 61-842 sur les pollutions atmosphériques et odeurs
- 1995**, 2 février : loi n° 95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement
- 1996**, 30 décembre : loi n° 96-1236 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie
- 2000**, 18 septembre : ordonnance n° 2000-914 relative à la partie législative du code de l'environnement
- 2001**, 19 février : loi n° 2001-153 portant création d'un observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer
- 2001**, 11 avril : ordonnance n° 2001-321 transposition de directives communautaires et mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement
- 2001**, 9 mai : loi n° 2001-398 portant création de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale

- 1979, 13 novembre : convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontalière*
- 1984, 28 juin : directive 84/330/CEE sur la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles*
- 1985, 22 mars : convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone*
- 1986, 17 novembre : règlement CEE n° 3528/86 sur la protection des forêts contre la pollution atmosphérique*
- 1989, 8 juin : directive n° 89/369/CEE sur la prévention de la pollution atmosphérique en provenance des installations nouvelles d'incinération des déchets municipaux*
- 1989, 21 juin : directive n° 89/429/CEE sur la réduction de la pollution atmosphérique en provenance des installations existantes d'incinération des déchets municipaux*
- 1992, 9 mai : convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques*
- 1997, 11 décembre : Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques*
- 2002, 3 octobre : portant adaptation au progrès technique de la directive 70/220/CEE relative aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les émissions des véhicules à moteur*
- 2002, 9 décembre : directive n° 2002/88/CE modifiant la directive 97/68/CE sur le rapprochement des législations des États membres relative aux mesures contre les émissions de gaz et de particules polluants provenant des moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers*

III- Espaces naturels

1- Inventaire et mise en valeur du patrimoine naturel

1995, 2 février : loi n° 95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement

2- Littoral

1963, 28 novembre : loi n° 63-1178 relative au domaine public maritime

1971, 24 décembre : loi n° 71-1060 sur les eaux territoriales françaises

1983, 7 janvier : loi n° 83-8 sur la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

1986, 3 janvier : loi n° 86-2 sur l'aménagement et la protection du littoral

1993, 8 janvier : loi n° 93-24 sur la protection et la mise en valeur des paysages

1996, 30 décembre : loi n° 96-1241 sur la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer

3- Parcs et réserves

1985, 9 janvier : loi n° 85-30 relative au développement et à la protection de la montagne

1995, 2 février : loi n° 95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement

2000, 13 décembre : loi n° 2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

4- Sites

1983, 7 janvier : loi n° 83-8 sur la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

1995, 2 février : loi n° 95-101 sur le renforcement de la protection de l'environnement

1997, 28 février : loi n° 97-179 relative aux autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés

5- Paysages

1993, 8 janvier : loi n° 93-24 relative à la protection et à la mise en valeur des paysages

6- Accès à la nature

1983, 22 juillet : loi n° 83-663 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

1985, 9 janvier : loi n° 85-30 relative au développement et à la protection de la montagne

1991, 3 janvier : loi n° 91-2 sur la circulation des véhicules dans les espaces naturels

IV- Faune et flore**1- Protection de la faune et de la flore**

1993, 8 janvier : loi n° 93-24 sur la protection et la mise en valeur des paysages

2001, 3 janvier : loi n° 2001-1 portant habilitation du gouvernement à transposer par ordonnance des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire

2001, 11 avril : ordonnance n° 2001-321 transposition de directives communautaires et mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement

1979, 2 avril : directive CEE n° 79/409 sur la conservation des oiseaux sauvages

1992, 21 mai : directive CEE n° 92/43 sur la conservation des habitats naturels de la faune et de la flore sauvages

1996, 9 décembre : règlement CE n° 300 38/97 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce

2- Chasse

1995, 2 février : loi n° 95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement

2000, 26 juillet : loi n° 2000-698 sur la chasse

2000, 18 septembre : ordonnance n° 2000-914 relative à la partie législative du code de l'environnement

1979, 2 avril : directive CEE n° 79/409 sur la conservation des oiseaux sauvages

3- Pêche et eau douce eu gestion des ressources piscicoles

1995, 2 février : loi n° 95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement

2002, 6 août : loi n° 2002-1034 autorisant la ratification de l'accord aux fins de l'application des dispositions de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacement s'effectue tant à l'intérieur qu'au-delà de zone économique exclusive et des stocks de poissons grands migrateurs

V- Prévention des pollutions, des risques et des nuisances**1- Installations classées pour la protection de l'environnement**

1976, 16 juillet : loi n° 76-646 sur les substances minérales contenues dans les fonds marins

1976, 19 juillet : loi n° 76-633 sur les installations classées

1981, 23 décembre : loi n° 81-1135 sur les ressources minérales des grands fonds marins

1993, 4 janvier : loi n° 93-3 sur les carrières

1982, 24 juin : directive CEE n° 82/501 sur les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (directive Seveso)

1996, 9 décembre : directive n°96/82/CE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses

2- Fabrication, importation et mise sur le marché de substances chimiques

1942, 5 février : loi n° 263 relative au transport de matières dangereuses

1977, 12 juillet : loi n° 77-771 sur le contrôle des produits chimiques

2001, 11 avril : ordonnance n° 2001-321 transposition de directives communautaires et mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement

2003, 27 janvier : directive n° 2002/95/CE relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques

3- Organismes génétiquement modifiés

1992, 13 juillet : loi n° 92-654 sur les organismes génétiquement modifiés

2000, 18 septembre : ordonnance n° 2000-914 relative à la partie législative du code de l'environnement

1990, 23 avril : directive CEE n° 90/219 et 90/220 sur les organismes génétiquement modifiés
1997, 19 septembre : règlement n° 813/97 concernant l'étiquetage de certaines denrées alimentaires produites à partir de organismes génétiquement modifiés
2001, 12 mars : directive n° 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement

4- Déchets

1975, 15 juillet : loi n° 75-633 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux
1980, 15 juillet : loi n° 81-531 sur les économies d'énergie
1991, 30 décembre : loi n° 91-1381 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs
1995, 2 février : loi n° 95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement
1991, 18 mars : directive n° 91/157/CEE réglementant la mise sur le marché et l'utilisation de piles et accumulateurs contenant du cadmium ou du plomb, en vue de prévenir la pollution résultant de la dissémination dans l'environnement des piles et accumulateurs usés dans les circuits d'élimination des déchets
1992, 3 janvier : directive 92/3/Euratom sur la surveillance et le transferts de déchets radioactifs
1993, 1er février : règlement n° 93/259/CEE sur la surveillance des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne
1994, 16 décembre directive n° 94/67/CE sur l'incinération de déchets dangereux
1999, 26 avril : directive n° 99/31/CE concernant la mise en décharge des déchets
2000, 4 décembre : directive n° 2000/76/CE sur l'incinération des déchets
2003, 27 janvier : directive n° 2002/95/CE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques

5- Dispositions particulières à certains ouvrages ou installations

1987, 22 juillet : loi n° 87-565 sur la sécurité civile et la prévention des risques majeurs

6- Installations nucléaires

1993, 8 juin : règlements (Euratom) n° 1493/93 concernant les transferts de substances radioactives entre les Etats membres
1994, 20 septembre : convention de Vienne sur la sûreté nucléaire

7- Prévention des risques naturels

1985, 9 janvier : loi n° 85-30 relative au développement et à la protection de la montagne
1987, 22 juillet : loi n° 87-565 sur la sécurité civile et la prévention des risques majeurs

1995, 2 février : loi n° 95-101 sur le renforcement de la protection de l'environnement

1999, 30 mars : loi n° 99-245 relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin d'exploitation

1992, 23 juillet : règlement CEE n° 2158/92 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies

8- Prévention des nuisances acoustiques et visuelles

1985, 11 juillet : loi n° 85-696 sur l'urbanisme au voisinage des aéroports

1992, 31 décembre : loi n° 92-1444 relative à la lutte contre le bruit

1995, 2 février : loi n° 95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement

2002, 26 mars : directive n° 2002/30/CE relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté

2002, 25 juin : directive n° 2002/49/CE relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement

9- Protection du cadre de vie

1979, 29 décembre : loi n° 79-1150 sur la publicité, les enseignes et préenseignes

Annexe 5 : Quelques sites Internet institutionnels sur l'environnement et le développement durable

Au plan national :

Ministère de l'écologie et du développement durable
<http://www.environnement.gouv.fr>

Charte de l'environnement
<http://www.charte.environnement.gouv.fr>

Sommet mondial du développement durable de 2002
<http://www.johannesbourg.environnement.gouv.fr/johannesbourg/fr/index.htm>

Présidence de la République
<http://www.elysee.fr>

Premier ministre - Portail du gouvernement français
<http://www.premier-ministre.gouv.fr>

Assemblée nationale française
<http://www.assemblee-nat.fr>

Sénat
<http://www.senat.fr>

Annuaire des sites Internet publics
<http://www.lessites.service-public.fr>

Ce site propose une recherche thématique des sites locaux, nationaux, européens, internationaux et étrangers.

Site francophone du développement durable
<http://www.agora21.org> (Ecole nationale supérieure des Mines de Saint-Étienne)

Ce site propose notamment un accès à :

- un annuaire des sites francophones sur l'environnement et le développement durable ;
- une base de données sur les activités de recherche françaises en rapport avec le développement durable ;
- une liste sélective des sites au niveau international sur le développement durable.

Au plan international :

Organisation des Nations unies
<http://www.un.org>

Parlement européen
<http://www.europarl.eu.int/>

Conseil de l'Union européenne
<http://ue.eu.int>

Directions générales, des Représentations et Délégations de la Commission européenne dans les pays européens et les pays tiers
<http://www.europa.eu.int>

Site des documents officiels de l'Union européenne
http://www.europa.eu.int/abc/off/index_fr.htm

Sites juridiques national et européens

Service public de la diffusion du droit
<http://www.legifrance.gouv.fr>

Texte intégral des traités
<http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/fr/frtoc.htm>

Texte intégral de la législation en vigueur et diffusion des actes préparatoires de la législation européenne
<http://europa.eu.int/eur-lex/fr/index.html>

Traités, droit dérivé, transposition, avis et résolutions des institutions de l'Union européenne, notamment.
http://europa.eu.int/celex/htm/celex_fr.htm

Cour européenne des droits de l'homme
<http://www.echr.coe.int>

Annexe 6 : Glossaire

Accessibilité

L'accessibilité était jusqu'à très récemment étroitement liée à la notion de mobilité. Les nouvelles technologies dans les réseaux et les télécommunications ont fait apparaître le télétravail (dont la croissance est actuellement supérieure à 40 % par an, avec une prévision de multiplication par 6 du nombre de télétravailleurs en 5 ans), ainsi que bien d'autres modes de services, ce qui déconnecte aujourd'hui complètement la notion d'accessibilité, liée un service obtenu dans un temps donné, de la notion de mobilité, liée à un déplacement physique.

Agenda 21

Programme d'actions destinées à traduire dans les faits les principes et visées du développement durable, défini à Rio (92) lors du 2^{ème} sommet de la Terre organisé sous l'égide des Nations-Unies. Les villes et autres collectivités territoriales notamment sont invitées par ce moyen à s'approprier et à pratiquer des politiques qui tendent à satisfaire les besoins des générations actuelles sans hypothéquer, pour le moins, la capacité des générations futures à satisfaire les leurs.

Agenda 21 local

Processus de réflexion stratégique proposé dans l'Agenda 21 de Rio §28.3 pour mettre en place au niveau local un projet collectif de développement durable.

Convention d'Aarhus (26 Juin 1998)

La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement a été élaborée par la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE/ONU) et adoptée par la 4^{ème} Conférence paneuropéenne réunissant 37 ministres de l'environnement réunis à Aarhus (Danemark). Cette convention ne pourra intervenir qu'après la ratification du seizième pays. Elle repose sur trois piliers :

- *L'accès à l'information (article 4 ;*
- *La participation du public aux décisions (art. 6 et annexe I) ;*
- *L'accès à la justice (article 9).*

Biens publics

Bien ou service pour lequel les droits de propriété ne sont pas définis. En l'absence d'intervention des pouvoirs publics, les biens d'environnement (air pur, par exemple) sont généralement considérés comme des biens publics.

Les biens publics sont des biens, services ou ressources qui bénéficient à tous, et se caractérisent par la non-rivalité (la consommation d'un bien par un individu n'empêche pas sa consommation par un autre) et la non-exclusion (personne ne peut être exclu de la consommation de ce bien).

Le PNUD a introduit la notion de "biens publics globaux" à gérer dans le cadre de la mondialisation économique.

Coopération décentralisée

Coopération initiée et animée par les élus des villes et autorités locales.

Droit de créance

Selon M. Prieur (professeur à la faculté de droit de Limoges, auditionné par la section du cadre de vie), le droit à l'environnement se rattache intellectuellement aux droits économiques et sociaux, lesquels impliquent non pas un droit individuel mais un droit de créance qui permet de demander à l'Etat de faire. Cette obligation qu'à l'Etat de veiller à la protection de l'environnement est réalisée depuis la création d'un ministère puis d'un code de l'environnement.

Empreinte écologique

L'empreinte écologique est une mesure de la pression qu'exerce l'homme sur la nature. C'est un outil qui évalue la surface nécessaire à une population pour répondre à sa consommation de ressources et à ses besoins d'absorption de déchets.

Environnement

Milieu dans lequel un organisme fonctionne, incluant l'air, l'eau, la terre, les ressources naturelles, la flore, la faune, les êtres humains et leurs interrelations. (ISO 14001:1996).

Etude d'impact sur l'environnement

Imposée en France pour l'élaboration de demandes d'autorisation à exploiter, elle doit permettre, pour chacun des grands types de pollution (eau, air, bruit, déchets) de connaître la situation avant la mise en service de l'installation, ses caractéristiques et ses effets directs sur l'environnement, les mesures prises pour en atténuer les effets et la situation prévisible après mise en service. Elle doit également fournir des renseignements sur les méthodes d'approvisionnement de l'installation et d'évacuation de ses produits et sous-produits, ainsi que sur son intégration dans le paysage.

Gouvernance

La gouvernance peut être considérée comme l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends. La bonne gouvernance se caractérise notamment par la participation, la transparence et la responsabilité. Elle se caractérise aussi par l'efficacité et l'équité. Elle assure la primauté du droit. La bonne gouvernance veille à ce que les priorités politiques, sociales et économiques soient fondées sur un large consensus au niveau de la société et à ce que les voix des plus démunis et des plus vulnérables puissent se faire entendre dans le cadre des prises de décision relatives à l'allocation des ressources nécessaires au développement.

Le Grand Dictionnaire de la langue française définit la gouvernance ainsi : *Art ou manière de gouverner qui vise un développement économique, social et institutionnel durable, en maintenant un sain équilibre entre l'État, la société civile et le marché économique.*

Note : (...) L'État est vu comme un "écosystème" mettant en jeu une pluralité de dimensions - sociale, environnementale, urbanistique, économique, politique, etc. – et une pluralité d'acteurs, en interactions complexes. Dans un contexte de mondialisation, la gouvernance peut impliquer, entre autres intervenants, plusieurs États...

Haute qualité environnementale (HQE)

La qualité environnementale d'un bâtiment est son aptitude à préserver les ressources naturelles et à satisfaire aux exigences de confort, de santé et de qualité de vie des occupants. Aptitude qu'il acquiert en intégrant la qualité environnementale à chaque étape de son existence : programmation, conception, réalisation, usage... puis éventuellement réhabilitation, rénovation, démolition. La qualité environnementale consiste à :

- *économiser les ressources naturelles : énergies, eau, sol, matières premières, ...*
 - *abaisser la pollution de l'air extérieur, de l'eau et des sols ;*
 - *réduire la production de déchets, notamment de déchets ultimes ;*
 - *diminuer les nuisances sonores ;*
 - *favoriser l'intégration du bâtiment dans son site ;*
 - *assurer des conditions de vie saines et confortables à l'intérieur des bâtiments.*
- Ces objectifs reflètent les préoccupations actuelles des décideurs et des usagers.*

Réversibilité

Déoulant du principe de précaution, la réversibilité se traduit par des mesures conservatoires réservant la faisabilité et des décisions par étapes liées au progrès des connaissances, permettant de ne pas s'engager dans des impasses et de pouvoir revenir sur des décisions.

Source : La plupart des définitions qui précèdent sont tirées du glossaire accessible sur le site internet Agora 21.

TABLE DES SIGLES

AFSSA	: Agence française de sécurité sanitaire des aliments
AFSSAPS	: Agence française de sécurité sanitaire pour les médicaments et les produits de santé
AFSSE	: Agence française de sécurité sanitaire environnementale
APCA	: Assemblée permanente des chambres d'agriculture
CCI	: Chambres de commerce et d'industrie
CPIE	: Centre permanent d'information à l'environnement
HQE	: Haute qualité de l'environnement
OIT	: Organisation internationale du travail
OMC	: Organisation mondiale du commerce
OME	: Organisation mondiale de l'environnement
OMS	: Organisation mondiale de la santé

