



ELEMENTS D'ANALYSE ET DE POSITIONNEMENT DANS LE CADRE DE L'ELABORATION DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT

Lors de la préparation de la Charte de l'environnement, adossée à la Constitution depuis 2005, l'ANEM avait été auditionnée sur la pertinence d'accorder une autorité juridique constitutionnelle aux principes environnementaux, notamment celui de précaution. La note qui suit reprend l'analyse exposée alors, qui conserve aujourd'hui encore toute sa valeur et restitue l'esprit dans lequel l'Association aborde les questions environnementales relatives à la montagne.

1. la nature constitue un patrimoine local avant même d'être le bien collectif de la Nation

L'art. L110-1 du code de l'environnement définit l'environnement comme patrimoine commun de la Nation (« les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité des équilibres biologiques auxquels ils participent, font partie du patrimoine commun de la Nation »). La désignation du contenu n'appelle aucune remarque, en ce qu'il participe de l'évidence. Le statut de « patrimoine commun de la Nation », s'il nous semble légitime, appelle pour sa part une précision : en effet, ce qui peut paraître comme une appropriation collective de la Nation, si elle engage l'Etat à conduire une politique en faveur des composantes de l'environnement, ne doit pas se traduire par leur confiscation aux populations locales qui les côtoient. C'est pourquoi le dialogue et la technique de la gestion conventionnée du patrimoine doivent constituer des outils privilégiés et incontournables de l'action environnementale.

2. L'insertion de l'environnement dans la Constitution confèrera à l'homme droits et devoirs à son égard

Même si cela semble un truisme, il est essentiel de rappeler que la démarche entreprise pour élaborer la charte de l'environnement ne doit pas conduire à ériger en sujets de droit les composantes de l'environnement (variétés et espèces, biotopes...) qui pourraient amener certains à défendre les droits des animaux comme des principes généraux du droit pré séants à ceux de l'individu. Un juste équilibre entre protection et développement doit être trouvé pour que les droits et devoirs de l'homme à l'égard de l'environnement n'amoindrissent pas les autres droits fondamentaux que lui accorde la Constitution (exercice de la propriété, liberté d'aller et venir notamment) si ce n'est qu'à travers la forme librement consentie du contrat et sous réserve d'une juste contrepartie.

3. Chacun a droit à un environnement de qualité

Il semble légitime de compter au nombre des droits fondamentaux du citoyen, la prise en compte par les autorités publiques des deux impératifs que représentent d'une part, la prévention et la limitation de ce qui est dangereux ou nuisible à la santé, et d'autre part l'amélioration la qualité de la vie.

De même, dans la conduite d'une action de développement durable ainsi encadrée, l'intérêt général des populations locales, notamment d'un point de vue économique, doit être pris en compte et respecté au nom de l'équité. D'où la nécessité de se référer à une notion de « développement durable et équitable »

Il serait probablement risqué d'aller au-delà. L'autorité constitutionnelle du développement durable et équitable doit avoir pour effet principal d'orienter et de cadrer les actions de l'ensemble des sujets de droits (personnes morales publiques ou privées, citoyens), et non d'en empêcher la réalisation.

4. L'homme doit rester au cœur des préoccupations environnementales

L'objectif prioritaire d'une politique de l'environnement doit être en premier lieu, de « prévenir et limiter ce qui est dangereux ou nuisible à la santé » car il y a là un impératif majeur de sécurité et de santé publiques ; en second lieu « améliorer la qualité de la vie », car le bon état de préservation des milieux naturels n'a de sens que s'il contribue utilement à l'intérêt général dont les citoyens constituent l'unique destinataire et bénéficiaire.

5. le développement durable doit assurer à la fois qualité de l'environnement, progrès social et développement économique

C'est d'ailleurs dans ces termes qu'il est défini sur le plan international. Le développement durable ne se limite donc pas à une politique environnementale. La reconnaissance d'une interaction entre nature, bien-être et richesse constitue en elle-même un principe moteur fort pour les politiques publiques mais encore faut-il lui associer des modalités qui le rende opérationnel.

En tout état de cause, il importe également de ne pas considérer à parité les trois éléments de cette triade. C'est en priorité le progrès social qui doit être privilégié. En effet, il serait inconcevable que la qualité environnementale ou le profit économique soient recherchés au détriment du progrès social c'est-à-dire de la satisfaction des besoins élémentaires du plus grand nombre (santé, alimentation, logement, autonomie, loisirs...). C'est pourtant en l'état du monde le déséquilibre le plus fréquent entre ces trois objectifs, et ce constat démontre bien l'insuffisance de reconnaître un principe de cette nature sur le plan international s'il n'est pas repris par les Etats pour être appliqué dans leur droit interne.

6. Le principe d'équilibre entre coûts et avantages doit servir de garantie fondamentale

Parce qu'il se définit comme le droit des générations présentes à disposer des ressources sans compromettre celui des générations futures, le développement durable nous impose la logique de rendre tout projet réversible. Si le principe est par lui-même de bon sens, faut-il pour autant en faire un absolu qui interdirait la réalisation de projets trop structurants. Deux exemples peuvent illustrer l'apport positif et les limites d'un tel principe : les remontées mécaniques, dont il est concevable et fortement souhaitable que leur emprise sur les milieux soit effaçable (la loi montagne l'avait d'ailleurs prévu), mais faudra-t-il s'interdire le percement de nouveaux tunnels alors que l'accroissement constant du trafic nous y contraint ?

C'est pourquoi, il importe que le principe d'équilibre entre coûts et avantages, qui impose l'évaluation préalable des progrès liés à toute action environnementale au regard du caractère supportable de ses coûts, soit clairement réaffirmé afin de garantir que les intérêts socioéconomiques actuels ne soient pas sacrifiés abusivement au profit de ceux des générations futures.

7. Une politique pour l'environnement doit avant tout être incitative

D'une manière générale c'est la modification des modes de production (prioritairement) et de consommation que doit viser une politique active en faveur de l'environnement, ces fonctions économiques constituant probablement les deux causes principales de détérioration de l'environnement.

Pour y parvenir, le moyen le plus efficace est l'incitation à des engagements volontaires et contractuels, car elle implique la participation délibérée et active des intéressés, et s'inscrit dans l'action préventive, permettant ainsi des résultats bien supérieurs à tout autre démarche faite de réglementations et de sanctions, y compris sur le plan fiscal (ce qui n'exclue pas des dispositifs de cette nature qui ont par ailleurs leur raison d'être, mais participent d'un registre répressif a posteriori). Par ailleurs, il faut souligner que la définition claire de moyens, qu'il s'agisse de modalités ou de financements, est un préalable indispensable à la fixation de tout objectif environnemental à atteindre, comme l'a démontré le contre-exemple de la directive habitats.

8. le développement local est un élément-clé du développement durable et équitable

Le droit des populations locales à leur auto-développement est tout aussi fondamental que celui du citoyen à disposer d'un environnement de qualité. résultant d'une politique de développement durable et équitable. Les deux principes doivent s'articuler entre eux avec un souci d'équilibre constant entre coûts (supportables) et avantages (progrès explicites). Si l'environnement bénéficie du statut de patrimoine commun de la Nation, les populations locales ont pour leur part un droit légitime à le gérer parce qu'il est a fortiori et prioritairement le leur. C'est en ce sens qu'il est indispensable de compléter la notion de développement durable par celle de développement équitable.

9. les principes du droit de l'environnement ont d'ores et déjà un impact fort

Les quatre grands principes en cause que sont la précaution, l'action préventive, la logique pollueur-payeur, et la participation constituent des règles fondamentales empruntées de bon sens dont la portée peut être forte. Elles font d'ores et déjà partie de notre droit positif et sont appliquées. Il n'y a donc pas de nécessité particulière à leur conférer un statut constitutionnel, à l'instar du droit de la responsabilité civile dont le principe de base formulé à l'art. 1382 du code civil est par lui même suffisant.