

FLORIAN SAVONITTO*

La Charte de l'environnement : un contentieux toujours en chantier**

ABSTRACT (EN): Statutes of the Charter, definition of the environment, role of the legislator, substantialization of the Charter. It has been 20 years since these 4 projects opened since the promulgation of the Charter have still not found a final point before the Constitutional Council. This delay, which may seem excessively long, can be explained by the jurisdictional rhythm which requires proceeding in small steps, in small touches rather than by deep and sudden pendulum movements. However, it is not certain that the climate emergency can accommodate this.

RESUME (FR) : Statuts de la Charte, définition de l'environnement, rôle du législateur, substantialisation de la Charte. Voici 20 ans que ces 4 chantiers ouverts depuis la promulgation de la Charte n'ont toujours pas trouvé de point final devant le Conseil constitutionnel. Ce délai qui peut paraître excessivement long peut s'expliquer par le rythme juridictionnel qui exige de procéder par petits pas, par petites touches plutôt que par de profonds et brusques mouvements de balancier. Il n'est toutefois pas certain que l'urgence climatique s'en accommode.

SOMMAIRE : 1. Le statut de la Charte de 2004. – 2. La définition de la notion d'environnement. – 3. Le rôle du législateur. – 4. L'efficacité de la protection de l'environnement

« Je proposerai aux Français (...) une Charte adossée à la Constitution, aux côtés des Droits de l'Homme et des droits économiques et sociaux. Ce sera un grand progrès. La protection de l'environnement deviendra un intérêt supérieur qui s'imposera aux lois ordinaires. (...) La Charte rappellera les droits et les devoirs de chacun à l'égard de l'environnement, et vis-à-vis des générations futures »¹. Par ces quelques mots prononcés à Avranches en 2002, Jacques Chirac fait la promesse de l'écriture d'une Charte de l'environnement lors de sa campagne pour sa réélection présidentielle. Cette promesse avait la prétention de combler un double vide. Le premier vide est rédactionnel : malgré de nombreuses tentatives de révision, la Constitution de la V^e République ne présentait toujours aucune disposition environnementale avant 2005, ce qui dénotait par rapport à ses voisines qui avaient déjà commencé leur mue verte. Le deuxième vide est jurisprudentiel : contrairement à d'autres juridictions qui avaient déjà sauté le pas depuis longtemps, le Conseil constitutionnel faisait obstacle à toute création de normes environnementales sur le fondement de dispositions classiques, tel le droit à la vie privée et familiale ou le droit à la dignité de la personne humaine².

* Maître de conférences en droit public – Université Paul-Valéry Montpellier 3 – CERCCLÉ – EA 7436.

** Peer-reviewed paper.

¹ Discours de J. Chirac tenu à Avranches le 18 mars 2002, <https://www.vie-publique.fr/discours/130577-declaration-de-m-jacques-chirac-president-de-la-republique-et-candidat>

² Refus de consacrer le principe de précaution par ex., CC n°2001-446 DC du 27 juin 2001.

Et cette promesse d'une Charte a été étonnamment tenue. C'est d'ailleurs l'un des premiers chantiers de sa présidence³. Dès juin 2002, une consultation nationale est lancée et un comité exceptionnel est réuni pour y réfléchir. Mais après le rapport rédigé par les dix-huit experts⁴ le 8 avril 2003, la phase officielle de la procédure de révision s'enlise, à un point tel qu'on a bien cru que la Charte allait connaître le sort de nombreuses promesses chiraquiennes. Assemblée nationale et Sénat ne se sont emparées du projet de Charte qu'une année plus tard mais c'était pour mieux l'expédier : deux jours seulement de débat dans chaque assemblée parlementaire, les sénateurs allant jusqu'à l'adopter sans voter le moindre amendement. Mais ce n'est pas tout. D'une part, la Charte n'a pas eu l'honneur d'un référendum. Elle a été ratifiée le 28 février 2005 par le Congrès. D'autre part, la Charte a partagé l'affiche avec le Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Les parlementaires sont venus à Versailles moins pour la Charte que pour introduire le nouveau titre consacré au TECE dans la Constitution.

A l'issue de la phase de révision parlementaire, la Charte ne bénéficie pas d'une très grande majesté. Sans compter que la rapporteuse⁵ même du texte a dévalorisé son contenu, dans le but de rassurer les majorités de droite et obtenir leur ralliement à ce texte. Pourtant, la Charte de l'environnement a marqué la V^e République, et même l'histoire constitutionnelle française, bien plus qu'on ne pourrait le penser. C'est la première fois qu'une Déclaration des droits est rédigée sans qu'une Constitution soit aussi élaborée en même temps. La DDHC de 1789 qui contient des droits civils et politiques et le Préambule de la Constitution de 1946 qui comporte des droits économiques et sociaux avaient été écrits en même temps qu'un texte constitutionnel. C'est la première et dernière fois que l'on modifie le Préambule de la Constitution de 1958. La Charte de 2004 est désormais mentionnée aux côtés des deux autres Déclarations de 1789 et 1946⁶. Après 2008 et 1995, c'est la 3^e révision la plus importante de la V^e République d'un point de vue quantitatif. Avec la Charte, il s'agit d'introduire sept nouveaux alinéas qui forment un Préambule et dix nouveaux articles, sans compter que l'on a inséré également un nouvel alinéa à l'article 34 de la Constitution pour accorder expressément au Parlement la compétence de déterminer les « principes fondamentaux de l'environnement ». Et enfin la Charte contient des innovations pour le droit constitutionnel français : Dans son préambule très riche en matière de concept ou de catégorie, il est fait mention que « l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains » ; du devoir à ne pas compromettre la capacité des « générations futures » à satisfaire leurs propres besoins ; il fait référence à la « diversité biologique » ; à « l'Humanité » ou encore aux « intérêts fondamentaux de la Nation ». Dans le corps de la Charte, il est consacré expressément, à l'article 1^{er}, le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ; à l'article 7 les droits d'information et de participation du public en matière environnementale. Quant aux devoirs, ils sont énumérés aux

³ Voir M. Prieur, « Rapport introductif », in *Les 10 ans de la Charte de l'environnement. 2005-2015*, C. Cerda-Guzman et F. Savonitto (dir.), Institut Universitaire Varenne, 2016, p. 11.

⁴ *Rapport de la Commission Coppens de préparation de la Charte de l'environnement*, La Documentation française, 2003.

⁵ N. Kosciusko-Morizet, *Rapport sur le Projet de loi constitutionnelle (n° 992) relatif à la Charte de l'environnement*, AN, n° 1595, 12 mai 2004.

⁶ « Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004 ».

articles 2, 3 et 4, à savoir les devoirs de préserver l'environnement, de prévenir ses atteintes et de les réparer les dommages qui lui sont causés. Au rang des principes, figurent le principe de précaution à l'article 5 et à l'article 6 le principe de conciliation des politiques publiques aux fins de promouvoir le développement durable. Suscitent davantage la curiosité les articles 8, 9 et 10 consacrés à l'éducation, à la recherche ou au caractère inspirant de la Charte sur les plans international et européen.

Certes, avec la Charte, il est possible de parler désormais d'une « Constitution écologique »⁷. Mais il faut tout de même relativiser l'œuvre constitutionnelle réalisée en 2005. Le Constituant français n'est pas précurseur. En Grèce par exemple, une constitution écologique est née 30 ans plus tôt (1975). Le Constituant français n'a pas été le plus prolifique. Les Constitutions équatoriennes et colombiennes comptent plus de dispositions environnementales - plus du double - que le bloc de constitutionnalité français. Le Constituant français n'a pas été non plus le plus original. Les droits, devoirs et principes de la Charte sont déjà connus en droit de l'environnement, qu'il s'agisse du droit international, européen ou du code français de l'environnement. Leur formulation n'est certes en rien un copier-coller des normes existantes, mais là encore elle n'apparaît pas des plus ambitieuses.

La fin de l'écriture de la Charte ne signifiait pas pour autant que le chantier ouvert par le Président Chirac s'était achevé avec sa promulgation le 1^{er} mars 2005. Au contraire, il revenait désormais aux juridictions constitutionnelles, judiciaires et administratives d'interpréter ses dispositions. On pouvait alors espérer que la vingtaine d'années qui s'est presque écoulée a donné le temps aux juridictions de répondre aux questions laissées en suspens par l'écriture de la Charte, d'autant qu'elles s'en sont vite saisies, dès le 24 mars 2005 pour le juge constitutionnel⁸ par exemple. Les 63 décisions du Conseil constitutionnel et les centaines de décisions rendues par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation n'ont pourtant pas suffi. Elles n'ont pas suffi à un point tel que rares sont les questions qui ont trouvé des réponses définitives. Il est donc hasardeux d'évoquer un passé dans quelques domaines de la Charte sans attendre des décisions qui auraient vocation à le confirmer, à le consolider, à l'étendre, ou tout simplement à s'engager dans un champ encore inexploré. Il m'est donc impossible de construire aujourd'hui mon propos à partir d'un critère chronologique. Aucun des chantiers de la Charte ne s'est finalement achevé de telle sorte qu'ils se retrouvent à cheval entre hier et demain. J'ai donc fait le choix de vous les présenter un à un sans forcément les hiérarchiser ou les classer.

1. Le statut de la Charte de 2004

Bien qu'elle soit reconnue dans le Préambule de la Constitution de 1958, la Charte a-t-elle bien valeur constitutionnelle ? Et on pourrait même pousser la question plus loin en avant : Les droits et devoirs qu'elle consacre ont-ils même valeur constitutionnelle que ceux tirés de la DDHC de 1789 et du Préambule de la Constitution de 1946 ?

⁷ L. FONBAUSTIER, *Environnement*, Anamosa, 2021, 104 p.

⁸ CC n°2005-31 REF du 24 mars 2005.

Un début de réponse a été apportée en 2005 par le Conseil constitutionnel⁹, mais c'est le Conseil d'Etat qui a été le premier et le plus limpide encore aujourd'hui. Deux enseignements sont à tirer de son arrêt *Commune d'Annecy* de 2008¹⁰ où la Charte est appréciée comme un tout, comme un bloc. Premièrement toutes ses dispositions ont valeur constitutionnelle et deuxièmement les droits et devoirs environnementaux ont la même valeur constitutionnelle que les droits civils et politiques ou les droits économiques et sociaux. Bref, il n'y a pas de hiérarchie dans le bloc de constitutionnalité, ce qui était suggéré par la Charte elle-même en son article 6 en l'alinéa 7 de son préambule. Il revient donc aux juges d'en opérer au cas par cas la conciliation, laquelle peut alors privilégier les enjeux économiques et sociaux à court terme. C'est la raison pour laquelle en 2020 les 150 citoyens tirés au sort qui ont participé à la convention citoyenne pour le climat avait proposé – en vain – de modifier le préambule de la Constitution 1958 pour que la conciliation des droits et libertés ne puissent jamais compromettre la protection de l'environnement¹¹. Et tout récemment, le Conseil s'est appuyé sur la mention des « générations futures » énoncé dans le 7^e alinéa de son préambule pour interpréter le premier article du corps de la Charte qui consacre le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et ainsi prendre en considérations les effets sur le long terme des législations adoptées par le Parlement en matière environnementale¹².

En dépit de cette clarification, le chantier de son statut n'est pas achevé. Il n'est toujours pas certain que toutes les dispositions de la Charte puissent devenir le fondement d'un contrôle de constitutionnalité ? Aucune disposition d'un acte réglementaire ou d'une loi n'a encore été opposée aux articles 8, 9 et 10 dont la normativité est douteuse. Cette première question craquèle l'unité de la Charte.

Une autre faille apparait lorsqu'il s'agit d'identifier les dispositions qui peuvent faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité *a posteriori* de la loi. Pour être invoquées dans le cadre de la procédure créée en 2010 de la question prioritaire de constitutionnalité, la disposition constitutionnelle doit appartenir à la catégorie des droits et libertés que la Constitution garantit. Depuis 2011, on sait que les articles 1, 2, 3, 4 et 7 sont invocables en QPC. En revanche, ce n'est pas le cas de l'article 6¹³ et de tout le Préambule de la Charte¹⁴ depuis des décisions de 2012 et 2014. Enfin, le mystère entoure toujours le principe de précaution malgré deux occasions¹⁵ que le Conseil constitutionnel n'a pas saisies. Cette disparité disparaît dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a priori* c'est-à-dire lorsque le Conseil est saisi entre le vote et la promulgation de la loi. Le bilan du contrôle de constitutionnalité de la loi est le suivant : 26 décisions DC et 34 décisions QPC ont mentionné une disposition de la Charte. A ce bilan s'ajoute une décision qui contrôle la constitutionnalité d'un engagement international¹⁶, une

⁹ CC n°2005-31 REF du 24 mars 2005 ; CC n°2008-564 DC du 19 juin 2008.

¹⁰ CE, 3 oct. 2008, *Commune d'Annecy*, n° 297931 ;

¹¹ Voir « Réforme de la Constitution, in *Les propositions de la Convention citoyenne pour le climat*, 29 janv. 2021, p. 444-448, <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/pdf/ccr-rapport-final.pdf>

¹² CC n°2022-843 DC du 12 août 2022 ; surtout, CC n°2023-1066 QPC du 27 oct. 2023.

¹³ CC n°2012-283 QPC du 23 nov. 2012.

¹⁴ CC n°2014-394 QPC du 7 mai 2014.

¹⁵ CC n°2013-346 QPC du 11 oct. 2013 ; CC n°2014-694 QPC du 28 mai 2014.

¹⁶ CC n°2017-749 DC du 31 juill. 2017.

autre rendue en matière de contrôle des opérations référendaires¹⁷ et deux autres¹⁸ visant à déterminer la nature réglementaire ou législative d'une disposition votée par le Parlement.

2. La définition de la notion d'environnement

La Charte n'en donne aucun alors qu'elle cite « l'environnement » à onze reprises. Si aucune définition générale n'en est offerte, il n'est pas non plus recouru à la liste des éléments qui le composent à la manière de l'article L. 110-1 du code de l'environnement¹⁹. Les révisions de 2018, 2019 et 2021²⁰ avaient justement vocation à procéder à une énumération, pour être certain que le climat y soit inclus. Les indications que présentent la Charte sont minces alors même que cette définition conditionne l'application de ses droits et devoirs : d'une part, une distinction est faite entre d'un côté les êtres humains ou l'humanité, et de l'autre, son environnement²¹, même si l'article 1^{er} parvient à faire un pont entre les deux, ce qui est profitable au principe de précaution lorsqu'il est combiné avec²² ; d'autre part, la Charte ne fait mention que de l'aspect naturel ou biologique de l'environnement via les mentions « équilibres et ressources naturels », « milieu naturel », « condition de vie », « diversité biologique » « ressources naturelles ». L'aspect culturel est tu à dessein²³. Enfin, l'environnement est appréhendé de manière « macro » et non « micro ». La Charte appréhende l'environnement à une échelle plus haute, celle des « équilibres écologiques à l'échelle de la planète »²⁴ et n'ouvre

¹⁷ CC n°2005-31 REF du 24 mars 2005.

¹⁸ CC n°2008-211 L du 18 sept. 2008 ; CC n°2015-256 L du 21 juill. 2015.

¹⁹ « Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sons et odeurs qui les caractérisent, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, la qualité de l'eau, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. Ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage. »

²⁰ *Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, n°911, 9 mai 2018, art. 1^{er} ; *Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique*, n°2203, 29 août 2019, art. 1^{er} ; *Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1^{er} de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement*, n°3787, 20 janv. 2021, art. unique.

²¹ Le préambule est rédigé de la manière suivante : « Considérant : Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ; Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ; Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ; Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ; Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ; Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ; Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins »

²² Sur ce point, v. CE, 12 avril 2013, *Association Coordination Interrégionale Stop THT et autres*, n°342409. ; pour un ex., « le principe de précaution s'applique en cas de risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement ou d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé », CE, 28 janv. 2021, *M. C. F. et autres*, n°439764.

²³ Dans la Charte de l'environnement proposée par la Commission Coppens, l'un des alinéas était rédigé de la manière suivante : « Chacun a le devoir de contribuer, dans l'intérêt des générations présentes et futures, à la protection et à l'amélioration de cet environnement, patrimoine naturel et culturel commun et à la préservation de la biodiversité », *Rapport de la Commission Coppens de préparation de la Charte de l'environnement*, op. cit., p. 31.

²⁴ Les motifs du *Projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement*, n°992, 27 juin 2003.

le droit qu'à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et non de sa santé. La jurisprudence constitutionnelle semble adhérer à une conception restrictive de la notion de l'environnement. Dans une décision de 2012²⁵, il semble exclure l'environnement urbain et dans une autre de 2014²⁶, il écarte l'environnement au sens « micro ». En revanche, le Conseil tempère la conception anthropologique de l'environnement en contrôlant un griefs tiré de l'article 1^{er} dirigé contre des dispositions législatives qui n'affectent « pas directement la santé humaine »²⁷.

Dans le prolongement, une autre question a récemment surgi. C'est l'hypothèse ici des conflits intra-environnementaux qui « correspondent à des oppositions entre finalités contradictoires mais néanmoins incluses dans l'objectif de protection de l'environnement »²⁸. Plutôt discrets jusqu'alors dans le contentieux constitutionnel²⁹, ils ont été mis en pleine lumière récemment à l'occasion de lois votées en 2023 sur les énergies renouvelables et nucléaires³⁰. Des dispositions législatives qui poursuivaient pourtant l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de l'environnement en ce qu'elles réduisaient les émissions de gaz à effet de serre ou favorisaient la production d'énergies renouvelables et le développement des capacités de stockage d'énergie se sont vues opposer le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé proclamé à l'article 1^{er}. Les députés leur reprochaient de causer des atteintes à la biodiversité en facilitant l'implantations d'éoliennes et, au regard du champ d'application matériel et temporel du dispositif de construction de nouvelles installations nucléaires, de ne pas préserver « la faculté des générations [futures] de définir un autre mix énergétique décarboné »³¹. Ces conflits intra-environnementaux conduisent alors à dresser la Charte contre elle-même, ou plus précisément à opposer des exigences constitutionnelles issues de cette même Déclaration des droits et devoirs environnementaux. Ce paradoxe ne va pas pour autant à l'encontre du but général de la Charte. Il ne fait que mettre en évidence la difficulté d'appréhender « l'objectif de protection de l'environnement comme un bloc uniforme »³². « Les conflits intra-environnementaux traduisent une prise en compte limitée de certains éléments environnementaux »³³. Le Conseil a pris garde de n'instaurer aucune hiérarchie *a priori* entre les composantes de l'environnement, et notamment de faire prévaloir la biodiversité citée dans la Charte³⁴.

²⁵ CC n°2012-282 QPC du 12 sept. 2012.

²⁶ CC n°2014-394 QPC du 7 mai 2014.

²⁷ CC n°2022-991 QPC du 13 mai 2022 ; *Comm.* CC n°2023-1066 QPC du 27 oct. 2023, p. 18.

²⁸ V. JEANNE, *La protection de l'environnement en tant que composante de l'intérêt général*, Thèse dact., Université Paris-Saclay, 2021, p. 462.

²⁹ CC n°2013-666 DC du 11 avril 2013.

³⁰ CC n°2023-848 DC du 9 mars 2023 et CC n°2023-851 DC du 21 juin 2023.

³¹ V. Saisine par 60 députés, CC n°2023-851 DC du 21 juin 2023

³² V. JEANNE, *La protection de l'environnement en tant que composante de l'intérêt général*, *op. cit.*, p. 465.

³³ *Ibid.*, p. 465.

³⁴ F. SAVONITTO, « Chronique de droit constitutionnel de l'environnement », *Questions constitutionnelles*, 2024, <https://questions-constitutionnelles.fr/category/chroniques>

3. Le rôle du législateur

Il s'agit de l'un des paradoxes de la Charte. Constitutionnaliser des droits et devoirs, qu'ils soient environnementaux ou non, poursuit le but d'imposer leur respect au législateur afin qu'il ne puisse pas les vider de leur contenu, voire complètement les supprimer. Or la révision de 2005 a été l'occasion paradoxalement de consacrer et même d'étendre sa compétence en matière environnementale.

Deux voies ont été employées pour renforcer la compétence du législateur au détriment du pouvoir réglementaire.

La première voie à consister à ce que trois articles³⁵ de la Charte renvoient expressément à la loi pour définir ses conditions d'exercice. C'est particulièrement le cas des droits d'information et de participation. L'article 7 confie au législateur le soin de définir leurs « conditions et leurs limites ». Plus modestement, les articles 3 et 4 prévoient seulement que la loi définit les conditions des devoirs de prévention et réparation. Malgré cette différence de formulation, Conseil constitutionnel et Conseil d'Etat apprécient de manière homogène³⁶ ces réserves de loi qui étendent la compétence du législateur au détriment du pouvoir réglementaire³⁷. Pour ces trois articles, il revient alors au seul législateur de fixer via la loi un « cadre » et uniquement au pouvoir réglementaire de « déterminer les modalités de mise en œuvre de ces dispositions » à l'intérieur de ce cadre législatif. D'un côté, le Conseil d'Etat³⁸ annule donc tout décret qui entre dans le champ d'application de l'article 7 au motif que l'autorité administrative était incompétente pour le prendre, quand bien même un vide régnait faute au législateur d'avoir établi une quelconque procédure de participation. De l'autre, le Conseil constitutionnel veille à ce que le législateur ne se défausse pas sur le pouvoir réglementaire. A propos du droit de participation, il a déclaré à de multiples reprises inconstitutionnelles des dispositions législatives qui ne les définissaient pas à l'égard de certaines catégories de décisions publiques qui ont une incidence sur l'environnement. C'était le cas de l'article L. 120-1 du code de l'environnement qui réservait la participation du public aux seules décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics³⁹.

³⁵ « Art. 3. Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences ; Art. 4. Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi. (...) Art. 7. Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

³⁶ CC n°2012-270 QPC du 27 juill. 2012 ; CC n°2017-672 QPC du 10 nov. 2017 et CC n°2020-881 QPC du 5 fév. 2021 ; CC n°2020-807 DC du 3 déc. 2020.

³⁷ CE, 24 juill. 2009, *Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique (CRII GEN)*, n°305314 et 305315.

³⁸ CE, 3 oct. 2008, *Commune d'Annecy*, n° 297931.

³⁹ CC n°270 QPC du 27 juill. 2012 ; CC n°2012-269 QPC du 13 juill. 2012 ; CC n°2012-270 QPC du 27 juill. 2012 ; M. Fleury, « La QPC et l'article 7 de la Charte de l'environnement : une définition en clair-obscur du droit de participer », *Politeia*, 2020, n°37, p. 601.

Mais cette homogénéité n'est qu'apparente. Déjà, il n'est pas certain que le législateur ait réellement la même latitude selon qu'est en jeu l'article 7, ou les articles 3 et 4⁴⁰. Ensuite, la loi qui fixe ce cadre au pouvoir réglementaire ne fait pas écran de la même manière entre ses trois articles de la Charte et l'acte administratif qui applique l'un d'eux. Lorsqu'il est question des droits d'information et de participation, l'écran est opaque, de telle sorte que la loi fait obstacle à l'examen de l'acte administratif au regard de l'article 7. Lorsqu'il est question des devoirs de prévention et de réparation, l'écran est plus transparent car il est admis que les mesures réglementaires d'application de la loi qui ne se bornent pas à en tirer les conséquences nécessaires peuvent être contrôlées au regard des articles 3 et 4. Donc devant le juge administratif, l'article 7 ne donne lieu qu'à un contrôle de légalité, là où un contrôle de constitutionnalité à l'aune des articles 3 et 4 est ouvert exceptionnellement.

La seconde voie ajoute encore de l'illisibilité. Un alinéa a été ajouté en 2005 à l'article 34 de la Constitution pour confier au Parlement la compétence de déterminer la préservation de l'environnement⁴¹. Le législateur peut donc prendre des mesures pour assurer la mise en œuvre des principes de la Charte qui, pourtant, ne renvoient pas expressément à la loi pour en définir les conditions d'exercice. Donc est remise en cause la césure textuelle entre les trois articles avec réserves de loi et les 7 autres sans. Et au regard de la jurisprudence du Conseil d'Etat, il semble que les articles sans réserve de loi se confondent avec les articles 3 et 4, sachant qu'il a contrôlé les mesures réglementaires qui ne sont pas les conséquences nécessaires de la loi⁴², rejetant alors l'écran législatif totalement opaque qui prévaut avec l'article 7. La QPC devient un instrument bien utile à l'encontre de ces écrans législatifs plus ou moins transparents, à la condition toutefois que l'article de la Charte qui a vu ses conditions de mise en œuvre définies par la loi soit invocable, ce qui n'est pas le cas de l'article 6 de la Charte.

Au final, le législateur n'a en rien perdu la main avec l'entrée en vigueur de la Charte. Il bénéficie ainsi d'une grande latitude. Par exemple, la loi de 2016 a pu limiter la réparation du préjudice écologique aux seuls dommages non négligeables à l'environnement sans que l'article 4 de la Charte soit violé⁴³ ; le législateur peut aussi restreindre la participation du public qu'aux décisions publiques qui ont une incidence directe et significative sur l'environnement⁴⁴ ou prévoir que la consultation du public se déroule sans que les organismes dont la consultation est obligatoire aient tous rendus leur avis⁴⁵.

4. L'efficacité de la protection de l'environnement

Le bilan du Conseil constitutionnel apparaît au premier abord honorable. Sur les 63 décisions, treize ont prononcé des déclarations d'inconstitutionnalité. Mais ce n'est qu'une

⁴⁰ Conclu. CE, 12 juill. 2013, *Fédération nationale de la Pêche en France*, n° 344522.

⁴¹ Art. 34 de la Constitution depuis la révision du 1^{er} mars 2005 : « La loi détermine les principes fondamentaux : (...) – de la préservation de l'environnement ; ».

⁴² CE, 19 juin 2006, n° 282456, *Association Eau et rivières de Bretagne* ; CE, 31 janv. 2024, *Association Ban Asbestos*, n°351514.

⁴³ CC n°2020-881 QPC du 5 fév. 2021.

⁴⁴ CC n°2012-282 QPC du 23 nov. 2012.

⁴⁵ CE, 4 oct. 2017, *Chambre départementale d'agriculture de Seine-et-Marne*, n° 412239.

façade. Douze l'ont été sur le fondement de l'article 7 : plus exactement, onze à la suite d'une atteinte au principe de participation⁴⁶ et une pour méconnaissance du principe d'information⁴⁷. Or, ces deux droits sont des droits procéduraux, de telle sorte que leur garantie n'aboutit pas nécessairement à ce que la décision prise protège effectivement l'environnement. Surtout la plupart des déclarations d'inconstitutionnalité sont survenues entre 2011 et 2014⁴⁸. Depuis, elles se font plus rares. La dernière fondée sur le principe de participation du public en matière environnementale remonte à plus de trois, et la dernière fondée sur la Charte à plus de deux ans⁴⁹. En outre, le Conseil constitutionnel diffère souvent les effets des déclarations d'inconstitutionnalité prononcées⁵⁰ dans le cadre de son contrôle *a posteriori*, de telle sorte qu'elles bénéficient rarement à l'auteur de la QPC, quand celles-ci ne portent pas sur des dispositions législatives déjà abrogées, le Parlement ayant lui-même remédié à l'inconstitutionnalité ultérieurement repérée par les sages⁵¹.

Une seule fois le Conseil constitutionnel a prononcé une déclaration d'inconstitutionnalité en dehors de l'article 7. Il s'agissait donc des articles 1^{er} et 3 de la Charte⁵². Mais encore faut-il relativiser cette décision rendue le 18 février 2022. La disposition législative qui intéressait la prolongation de plein droit de certaines concessions minières avait déjà été modifiée par le législateur qui avait donc de son propre chef supprimé l'inconstitutionnalité avant qu'elle ne soit relevée plus tard par le juge constitutionnel. L'action du Conseil à l'encontre des dispositions législatives qui nuisent à l'environnement est donc limitée, même s'il ne faut pas oublier qu'il a pu émettre quelques réserves d'interprétation utiles⁵³ ou que la simple éventualité en aval d'un contentieux constitutionnel a des effets en amont sur la licéité de la loi. Quant au Conseil d'Etat, sa position sur la Charte est tout aussi prudente. A tout le moins, il est à remarquer une recrudescence depuis 2020 de décisions d'annulation sur le fondement du principe de précaution⁵⁴.

⁴⁶ CC n°2011-182 QPC du 14 oct. 2011 ; CC n°2011-183/184 QPC du 14 oct. 2011 ; CC n°2012-262 QPC du 13 juill. 2012 ; CC n°2012-269 QPC du 27 juill. 2012 ; CC n°2012-270 QPC du 27 juill. 2012 ; CC n°2012-283 QPC du 23 nov. 2012 ; CC n°2014-395 QPC du 7 mai 2014 ; CC n°2014-396 QPC du 23 mai 2014 ; CC n°2016-595 QPC du 18 nov. 2016 ; CC n°2020-843 QPC du 28 mai 2020 ; CC n°2021-891 DC du 19 mars 2021.

⁴⁷ CC n°2008-564 DC du 19 juin 2008.

⁴⁸ 8 entre 2011 et 2014 sur les 11 prononcées sur le fondement du principe de participation du public en matière environnementale.

⁴⁹ CC n°2021-971 QPC du 18 fév. 2022.

⁵⁰ Par 7 fois le Conseil constitutionnel a reporté l'abrogation de la disposition législative déclarée inconstitutionnelle sur le fondement du principe de participation consacrée à l'article 7 de la Charte : CC n°2011-182 QPC du 14 oct. 2011 ; CC n°2011-183/184 QPC du 14 oct. 2011 ; CC n°2012-262 QPC du 13 juill. 2012 ; CC n°2012-269 QPC du 27 juill. 2012 ; CC n°2012-270 QPC du 27 juill. 2012 ; CC n°2012-283 QPC du 23 nov. 2012 ; CC n°2014-395 QPC du 7 mai 2014.

⁵¹ CC n°2014-396 QPC du 23 mai 2014 ; CC n°2016-595 QPC du 18 nov. 2016 ; CC n°2020-843 QPC du 28 mai 2020 ; CC n°2021-891 DC du 19 mars 2021 ; à ces 4 décisions prises sur le fondement de l'article 7, il convient également d'ajouter la déclaration d'inconstitutionnalité fondée sur les articles 1^{er} et 3 de la Charte : CC n°2021-971 QPC du 18 fév. 2022.

⁵² CC n°2021-971 QPC du 18 fév. 2022.

⁵³ CC n°2022-843 QPC du 12 août 2022.

⁵⁴ M. Prieur et *ali.*, Droit de l'environnement, 9^e éd., Dalloz, p. 153.

En revanche, l'action « défensive » du Conseil constitutionnel n'est pas à négliger. Grâce à la Charte de l'environnement, les dispositions législatives protectrices de l'environnement sont mieux armées lorsqu'il s'agit de les concilier avec les droits économiques et sociaux. L'élévation de l'objectif de protection de l'environnement au rang constitutionnel en 2020⁵⁵ a participé de ce mouvement. Nombreux objectifs poursuivis par le législateur peuvent désormais se ranger sous ce label général d'objectif à valeur constitutionnelle, tels la préférence du tri à la source des bio-déchets, le développement de la production d'énergie renouvelable ou la réduction des émissions de gaz à effet de serre⁵⁶. Il a aussi évité la censure d'une disposition législative qui interdisait l'exportation de produits phytopharmaceutiques nuisant à l'environnement bien qu'elle allait à l'encontre de la liberté d'entreprendre⁵⁷. Les portées extraterritoriale et intergénérationnelle de la Charte ont ainsi été mises en lumière grâce à la consécration de l'objectif à valeur constitutionnelle de la protection de l'« environnement, patrimoine commun des êtres humains » et à la reconnaissance récente de la liberté de choix des générations futures et des autres peuples⁵⁸.

Son action reste néanmoins très éloignée du potentiel que renferme la Charte. Le Conseil est resté, premièrement, très peu créatif, hormis la création d'un objectif à valeur constitutionnelle de protection de l'environnement⁵⁹, d'une « obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité »⁶⁰, d'une liberté de choix des générations futures et des autres peuples et, d'un devoir incombant au législateur actuel de veiller à cette dite liberté⁶¹. Trois exemples l'illustrent : il s'est opposé à la reconnaissance d'un principe constitutionnel de non-régression⁶² alors même que l'article 2 dispose que « toute personne a le devoir de prendre part (...) à l'amélioration de l'environnement » ; il a refusé de reconnaître le moindre droits et libertés dans le Préambule de la Charte⁶³ ; il ne s'est point encore attaché à substantier les droits tirés de l'article 7, de telle sorte que l'on ne sait toujours pas exactement quelles sont les exigences de la participation à respecter⁶⁴.

Ces rares créations sont restées lettre morte. Il en va de l'obligation de vigilance environnementale née de la combinaison des articles 1^{er} et 2 de la Charte. Peu mobilisée dans la jurisprudence constitutionnelle depuis 2011, son contrôle reste anecdotique. Le Conseil s'est montré, deuxièmement, peu exigeant dans l'intensité du contrôle qu'il exerce. Concernant l'obligation de vigilance environnementale, il se limite à un contrôle de la dénaturation. En ce qui concerne les 3 articles avec réserve de loi, il reconnaît à chaque fois une large marge de

⁵⁵ CC n°2019-823 QPC du 31 janv. 2020.

⁵⁶ CC n°2023-1055 QPC du 16 juin 2023 ; CC n°2023-848 DC du 9 mars 2023 ; n°2023-851 DC du 21 juin 2023.

⁵⁷ CC n°2020-809 DC du 10 déc. 2020.

⁵⁸ CC n°2023-1066 QPC du 27 oct. 2023.

⁵⁹ CC n°2019-823 QPC du 31 janv. 2020.

⁶⁰ CC n°2011-116 QPC du 8 avril 2011.

⁶¹ CC n°2023-1066 QPC du 27 oct. 2023.

⁶² CC n°2016-737 DC du 4 août 2016.

⁶³ CC n°2014-394 QPC du 7 mai 2014.

⁶⁴ M. FLEURY, « La QPC et l'article 7 de la Charte de l'environnement : une définition en clair-obscur du droit de participer », *art. cit.*, p. 601.

manœuvre au législateur⁶⁵, ce qui réduit d'autant l'intensité de son contrôle. Quant à l'article 5, s'il prétend exercer un contrôle entier sur les mesures de précaution, ce contrôle ne s'est plus réellement déployé depuis la première et la dernière décision rendue en 2008. La prise en compte de l'intérêt des générations futures, plus exactement le contrôle des effets du long terme des législations adoptées par le Parlement est subordonné à la double condition que la disposition législative soit susceptible de porter une atteinte grave et durable à l'environnement⁶⁶. En dehors de ce seuil élevé, son exercice risque de se cantonner à un contrôle restreint⁶⁷.

Au final, seul le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé a vu l'intensité de son contrôle réhaussée⁶⁸. Il est dorénavant interdit au législateur de le priver de garanties légales. Le Conseil l'a soumis à une « nouvelle grille de contrôle »⁶⁹ déjà « applicable à d'autres droits et libertés » où les limites apportées au droit tiré de l'article 1^{er} de la Charte doivent répondre à deux conditions : d'une part, elles « ne sauraient être que liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général » ; d'autre part, ces limites législatives doivent être proportionnées à l'objectif poursuivi ». Mais cela reste encore et toujours insuffisant. Le Conseil constitutionnel pourrait se faire encore plus protecteur : les atteintes portées au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé pourraient avoir à passer l'épreuve du triple test de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité à l'objectif poursuivi, comme c'est le cas pour la liberté d'expression ou pour la liberté personnelle⁷⁰. Et puis surtout certaines dispositions législatives sur l'utilisation de produits contenant des néonicotinoïdes ont été déclarées conformes à l'article 1^{er} de la Charte, là où des mesures similaires belges ont été invalidées ultérieurement par la Cour de Justice de l'Union européenne⁷¹.

Statuts de la Charte, définition de l'environnement, rôle du législateur, substantialisation de la Charte. Voici 20 ans que ces quatre chantiers sont ouverts. Ce délai qui peut paraître excessivement long peut s'expliquer par le rythme juridictionnel qui exige de procéder par petits pas, par petites touches plutôt que par de profonds et brusques mouvements de balancier. Il n'est toutefois pas certain que l'urgence climatique s'accommode de cette lenteur.

⁶⁵ *Comm.* CC n°2012-282 QPC du 23 nov. 2012 et CC n°2020-881 QPC du 5 fév. 2021.

⁶⁶ CC n°2023-1066 QPC du 27 oct. 2023.

⁶⁷ F. SAVONITTO, « Chronique de droit constitutionnel de l'environnement », *art. cit.*

⁶⁸ CC n°2020-809 DC du 10 déc. 2020 ; F. Savonitto, « Le Droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *JCP ACT*, 2023, n°28, p. 55.

⁶⁹ *Comm.* CC n°2020-809 DC du 10 déc. 2020.

⁷⁰ CC n°2020-805 DC du 7 août 2020.

⁷¹ CJUE, 19 janv. 2023, aff. C-162/21 ; *JCP A* 2023, 2127, note D. Guinard.