

La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel ?

Amandine Capitani

DANS **REVUE FRANÇAISE DE DROIT CONSTITUTIONNEL** 2005/3 n° 63 , PAGES 493 À 516
ÉDITIONS **PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE**

ISSN 1151-2385

ISBN 9782130553946

DOI 10.3917/rfdc.063.0493

Date de mise en ligne : 01/12/2008

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2005-3-page-493?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel ?¹

AMANDINE CAPITANI

Avant d'être finalement adoptée en Congrès² le 28 février 2005 et promulguée par la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005³, la Charte de l'environnement⁴ a connu de nombreux déboires. Née d'un souhait pré-

Amandine Capitani, allocataire de recherches, GERJC - Centre Louis Favoreu, CNRS, UMR 6201.

1. Cet article s'inscrit dans la prolongation d'une réflexion débutée avec la rédaction d'un mémoire, sous la direction du doyen Louis Favoreu, soutenu en septembre 2004, en vue de l'obtention d'un DEA de droit public.

2. 531 voix pour, 23 voix contre, 111 abstentions.

3. Loi constitutionnelle n° 2005-205 relative à la Charte de l'environnement, *JO*, n° 51, 2 mars 2005, p. 3697.

4. Voir notamment sur ce thème, pour des commentaires écrits avant et après l'adoption de la Charte : « La Constitution et l'environnement », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, 2003, p. 120-169 ; « La Charte constitutionnelle en débat », *Rev. Jur. Env.*, numéro spécial, septembre 2003, p. 178 ; « La Charte de l'environnement », *Environnement*, n° 4, avril 2005, p. 38 ; D. Bourg, O. Godard et J.-C. Hourcade, « Charte de l'environnement : enjeux et controverses », *Futuribles*, n° 297, analyse et prospective, mai 2004, p. 59-72 ; G. Drago, « Principes directeurs d'une Charte constitutionnelle de l'environnement », *AJDA*, n° 3, 2004, p. 133-137 ; J.-P. Feldman, « Le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement », *Dalloz*, 2004, p. 970-972 ; J.-M. Février, « Élaboration de la Charte de l'environnement et principe de participation », *Environnement*, n° 6, Édition du Juris-Classeur, juin 2003, p. 23-24 ; C. Huglo, « La question du droit constitutionnel du droit à l'environnement est le moins que l'on puisse dire une question qui revient périodiquement », *Environnement*, n° 6, Édition du Juris-Classeur, juin 2002, p. 3 ; « Pourquoi l'adoption d'une Charte constitutionnelle sur l'environnement pose-t-elle tant de difficultés en France ? », *Environnement*, Édition du Juris-Classeur, juin 2004, p. 1 ; C. Huglo et M.-P. Maître, « Une Charte de l'environnement adossée à la Constitution pour quoi faire ? », *Environnement*, n° 3, Édition du Juris-Classeur, mars 2003, p. 3 ; Y. Jégouzo, « Charte de l'environnement : ni l'enfer vert, ni le paradis », *AJDA*, juin 2004, p. 1105 ; Y. Jégouzo et F. Loloum, « La portée juridique de la Charte de l'environnement », *Droit administratif*, Édition du Juris-Classeur, mars 2004, p. 5-8 ; S. Maljean-Dubois, « Le projet de Charte française de l'environnement au regard du droit européen et international », *Revue européenne de droit de l'environnement*, n° 4, 2003, p. 410-426 ; A. Peri, « La Charte de l'environnement : reconnaissance du droit à l'environnement comme droit fondamental ? », *LPA*, n° 39, 24 février 2005, p. 8-18 ; M. Prieur, « L'environnement entre dans la Constitution », *Droit de l'environnement*, n° 106, mars 2003, p. 38-42 ; « La Charte, l'environnement

Revue française de Droit constitutionnel, 63, 2005

sidentiel⁵, la Charte a suscité de multiples interrogations. Premièrement, le choix du terme « Charte » a pu paraître déroutant. Dans l'histoire constitutionnelle française⁶, il renvoie à des textes peu protecteurs des droits, qui étaient octroyés par les souverains. Ce choix est certainement lié à l'époque. En effet, au niveau communautaire, le texte protecteur des droits et libertés a été intitulé « Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ». Les observateurs ont noté que son processus d'adoption⁷ ouvrait la voie à un nouveau mode de consécration des droits. Il semble que le souhait présidentiel s'inscrive dans cette démarche moderne. Il est probable également que le Président de la République ait opté pour ce terme parce que c'est, selon lui, celui qui traduisait le mieux l'idée de contrat. En outre, le terme « Charte », dans un sens général, peut caractériser un « document définissant solennellement des droits et des devoirs »⁸. Deuxièmement, le choix de la forme n'a pas été aisé, le Président de la République ayant souhaité une « Charte adossée à la Constitution ». Lors d'un colloque le 13 mars 2003, le Doyen Favoreu envisagea cinq options possibles⁹. Parmi ces propositions, la Commission Coppens qui s'était vue confier le soin de réfléchir au contenu et à la forme de la Charte hésita entre trois solutions. La première consistait à faire de la Charte l'exposé des motifs de la loi constitutionnelle qui serait nécessaire pour inscrire dans la Constitution le droit à un environnement sain et le devoir d'en assurer la protection. Elle aurait alors été dépourvue de caractère normatif. La deuxième était une mention constitutionnelle réduite et faisait de la Charte une loi organique. Une modification de la Constitution aurait été nécessaire car elle seule peut prévoir la création d'une loi organique. Cette solution, une des plus faciles, aurait amoindri l'impact politique de la réforme et

et la Constitution », *AJDA*, mars 2003, p. 353 ; R. Romi, « La constitutionnalisation des principes du droit de l'environnement : de la grandeur à la mesquinerie ? Les contours du rapport Coppens », *Droit de l'environnement*, n° 109, juin 2003, p. 114-116 ; M. Verpeaux, « La Charte de l'environnement ou le triomphe de l'obstination », *JCP* (édition générale), n° 14, 6 avril 2005, p. 657-659.

5. Discours prononcé par M. Jacques Chirac, Président de la République, à Orléans du 3 mai 2001. *Rev. Jur. Env.*, n° spécial, *La Charte constitutionnelle en débat*, septembre 2003, p. 77-87 ; Discours prononcé par M. Jacques Chirac, Président de la République, à Avranches le 18 mars 2002, *Rev. Jur. Env.*, n° spécial, *La Charte constitutionnelle en débat*, septembre 2003, p. 89-97.

6. M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, 7^e édition, Montchrestien, 2002, p. 170 ; L. Favoreu et alii., *Droit constitutionnel*, 7^e édition, 2004, p. 477 et s.

7. Une convention a été créée, chargée de remettre un texte consacrant, selon une procédure de codification à droit constant, les droits fondamentaux de l'Union européenne et la société civile a été largement consultée.

8. Définition issue du *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, sous la direction de G. Cornu, 8^e édition revue et augmentée, PUF, Paris, 2000, p. 140.

9. L. Favoreu, intervention, in *La charte de l'environnement : enjeux scientifiques et juridiques*, Paris, Actes du colloque du 13 mars 2003, p. 40-42 ; Y. Jégouzo, « Quelques réflexions sur le projet de Charte de l'environnement », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, 2003, p. 126-127.

sa lisibilité. En outre, le texte de la Charte n'aurait pas eu valeur constitutionnelle. La troisième consistait en l'adoption d'un texte détaillé de valeur constitutionnelle avec une référence insérée dans le Préambule de la Constitution de 1958, faisant ainsi de ce texte l'égal de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et du Préambule de la Constitution de 1946¹⁰. C'est finalement cette dernière idée qui a été retenue. Les principes proposés par la Commission reprenaient exactement ceux énoncés par le Président de la République lors de ses discours¹¹, sous forme de plusieurs variantes. Enfin, une référence expresse à la compétence du législateur dans le domaine de l'environnement était prévue.

Consciente de la difficulté de l'exercice, la Commission Coppens a toujours considéré que sa mission avait pour but « d'éclairer les pouvoirs publics sur les enjeux d'une Charte de l'environnement adossée à la Constitution et de proposer, à partir de la diversité des approches de ses membres et de nombreuses consultations, un texte qui puisse servir de base au travail gouvernemental puis parlementaire »¹².

Effectivement, le texte de la Commission, tout en étant remanié sur certains points, a largement inspiré le Gouvernement. Le projet soumis au Parlement se composait d'un article 1^{er} prévoyant un ajout à l'alinéa 1^{er} du Préambule de la Constitution de 1958, d'un article deuxième composé de la Charte divisée en un Préambule et dix articles. A la suite d'un amendement de la Commission des lois, un troisième article a été inséré, lequel prévoit expressément la compétence du législateur pour préserver l'environnement.

Le choix d'insérer une référence à l'environnement dans le Préambule s'inscrit dans la continuité de propositions¹³ tendant à faire reconnaître la valeur constitutionnelle du droit à l'environnement mais elles avaient jusqu'à présent toutes échouées. Cette solution est ambitieuse puisque

10. Rapport de la Commission Coppens de la préparation de la Charte de l'environnement, http://www.charte.environnement.gouv.fr/UPLOAD/images/157_466_rapport_coppens.pdf, p. 16-18.

11. Discours prononcé par M. Jacques Chirac, Président de la République, à Orléans du 3 mai 2001. Discours prononcé par M. Jacques Chirac, Président de la République, à Avranches le 18 mars 2002, *op. cit.*, note n° 5.

12. Rapport de la Commission Coppens de la préparation de la Charte de l'environnement, http://www.charte.environnement.gouv.fr/UPLOAD/images/157_466_rapport_coppens.pdf, p. 27.

13. On peut signaler la proposition de Mme Ségolène Royal, lors du débat parlementaire de la réforme constitutionnelle du 4 août 1995, qui proposait d'inscrire, après le treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, « un droit à un environnement équilibré et sain et le devoir de le défendre ». En 2000, Mme Roselyne Bachelot avec un groupe de députés déposa une proposition de loi constitutionnelle allant également dans ce sens. Nous pouvons aussi noter des initiatives beaucoup plus ambitieuses. En 1975, des propositions de lois constitutionnelles de différents groupes politiques visaient à compléter le Préambule de la Constitution de 1958 par une « Charte des libertés et droits fondamentaux » au sein de laquelle figurerait une affirmation d'un droit à l'environnement.

pour la première fois une modification du Préambule de la Constitution de 1958 est aussi sérieusement envisagée. Cela n'a pas manqué de ranimer le débat, que l'on croyait clos, autour de la valeur du préambule. Celui-ci ayant la même valeur que les autres dispositions de la Constitution¹⁴, rien ne s'oppose à ce qu'il soit modifié. En outre, rien n'est retranché, il s'agit d'un ajout, qui est cependant important par son ampleur.

A l'instar du sénateur Robert Badinter, certains ont pu déplorer le caractère spécifique de la Charte ; celle-ci concerne uniquement le domaine de l'environnement contrairement à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et au Préambule de la Constitution de 1946 qui consacrent des droits et libertés de façon moins spécialisée. C'est pourquoi, selon lui, une modification de l'article 1^{er} de la Constitution eut été préférable. Toutefois, insérer une référence à la Charte dans le Préambule est le meilleur moyen de lui conférer une portée avant tout symbolique et lui assurer un plus grand rayonnement.

Après de nombreux reports, le texte a finalement été examiné par l'Assemblée nationale du 25 au 26 mai 2004, voté par cette dernière le 1^{er} juin 2004 et par le Sénat le 24 juin 2004. En dépit d'une multitude d'amendements, très peu furent retenus lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale et aucun lors de l'examen par le Sénat, un vote conforme – assez inhabituel dans le cadre d'une modification constitutionnelle – ayant été demandé par le rapporteur de la Commission des lois constitutionnelles... Toute cette précipitation, après de nombreux mois d'attente, pouvait laisser présager une entrée en vigueur rapide de la Charte soit par adoption par référendum – solution qui semblait la plus cohérente au regard de la formulation retenue « le peuple français (...) proclame (...) » – soit par adoption par le Congrès. Cependant, il semble que la Charte n'ait dû son salut qu'à la nécessité de réviser la Constitution pour permettre la ratification du traité instituant une Constitution pour l'Europe. Le Congrès étant réuni, c'était en quelque sorte l'occasion de faire voter le texte, celui-ci ne pouvant être soumis à référendum de peur de compliquer encore un peu plus le débat lié à l'adoption du traité instituant une Constitution pour l'Europe.

Depuis le 1^{er} mars 2005, le bloc de constitutionnalité contient donc un nouvel élément, certes divisé en un préambule et dix articles mais qui forment en réalité un tout. La Charte énonce des droits mais également des devoirs qui permettent de qualifier d'ambitieux le contenu de ce

14. Conseil constitutionnel, n° 71-44 DC, *Rec.* 29 ; L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, *GD* 29, Dalloz, 12^e édition, 2003, p. 237-255 ; R. Pelloux, « Quelques réflexions sur le préambule de la constitution française », in *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, A. Pedone, Paris, 1960, p. 389-401. Dès 1960, l'auteur précisait que le Conseil constitutionnel « aura à confronter l'acte qui lui est déferé avec la Constitution, avec toute la Constitution y compris le préambule. », p. 394 ; L. Favoreu *et alii.*, *Droit constitutionnel*, 7^e édition, Dalloz, coll. Précis, 2004, p. 117 et s.

texte (I). Cependant, son effectivité dépendra, en grande partie, de l'application qui en sera faite tant par le législateur que par les juridictions (II).

I – UN CONTENU AMBITIEUX

En matière environnementale, le premier droit consacré est en général « un droit à l'environnement... ». En Europe, quelle que soit la formulation retenue, ce droit figure très souvent dans les textes constitutionnels, avec quelques exceptions comme le Royaume-Uni ou le Danemark par exemple. Il est moins souvent fait référence à ses deux corollaires que sont le droit à l'information et le droit à la participation sauf dans les constitutions dites « fleuve » des pays d'Amérique latine et la Constitution finlandaise (A). En revanche, la consécration d'un droit à l'environnement ne va pas sans la reconnaissance de devoirs, toujours dans ce domaine. Ils sont très souvent présents dans les textes constitutionnels étrangers et sont particulièrement nombreux dans la Charte de l'environnement (B).

A – LES DROITS CONSACRÉS PAR LA CHARTE

Contrairement aux devoirs, les droits en matière environnementale sont assez limités. La Charte consacre une conception particulière du « droit à un environnement... » à l'article 1^{er} (a) ainsi qu'un droit à l'information et un droit à la participation à l'article 7 (b).

a) *Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé*

La consécration de ce droit, qui n'existe pas dans le traité instituant une Constitution pour l'Europe, ni dans la Convention européenne des droits de l'homme, peut susciter des interrogations. A l'image de nombreux textes constitutionnels étrangers¹⁵, il s'agit avant tout d'un droit reconnu aux individus. En effet, la nature, qui certes bénéficie d'une protection indirecte, ne peut-être sujet de droit. Alors que la plupart des autres articles de la Charte concernent « toute personne », aussi bien celle physique que morale, l'article 1^{er} fait seulement référence à « Chacun », excluant ainsi les personnes morales. Ce droit est reconnu à l'être

15. La Constitution espagnole, dans son article 45, proclame que : « Chacun a le droit de jouir d'un environnement approprié... ». B. Deflesselles, *La Charte de l'environnement : une valeur commune européenne*, Rapport d'information, n° 1372, Délégation pour l'Union européenne, Le kiosque de l'Assemblée, janvier 2004, p. 73 ; la Constitution tchèque, dans son article 35 reconnaît que : « Chacun a droit à un environnement favorable ».

humain de façon individuelle même si dans un domaine comme l'environnement la dimension collective est sous-jacente et la référence aux générations futures inévitable¹⁶.

Ainsi, après avoir suscité de nombreuses interrogations¹⁷, le droit à l'environnement est reconnu comme un droit de l'homme. Il est fréquemment qualifié de droit de la troisième génération. Cependant, comme le souligne M. A. Cohendet, « la distinction entre trois générations de droit de l'homme a un intérêt historique et peut être éclairante sur le plan théorique, (mais) elle est en elle-même dépourvue de toute pertinence »¹⁸. En outre, le Professeur Joseph Pini estime que « le droit à l'environnement est une sorte de combinaison entre les droits de la première génération, pour ce qui est de la qualité de ses titulaires/bénéficiaires et les droits de la seconde génération en ce qui concerne son contenu... »¹⁹.

Contrairement à la formulation classique retenue, la Charte ne consacre pas un droit à l'environnement mais « le droit de vivre dans un environnement... », preuve si besoin en était « que l'environnement n'est pas protégé en lui même mais en ce qu'il conditionne la vie de l'homme »²⁰. A l'image de la Constitution argentine²¹, l'environnement a été qualifié d'« équilibré ». Face aux incertitudes de cette notion, le Garde des Sceaux, Dominique Perben, a précisé que cette expression désignait « le maintien de la biodiversité, le bon fonctionnement des écosystèmes et la maîtrise de la pollution »²².

Plus originale est la référence à la santé. S'il est vrai qu'environnement et santé sont étroitement liés, une référence expresse à la santé dans un texte sur l'environnement est assez rare. C'est peut-être dû à la pré-

16. 7^e alinéa du Préambule : « 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 leur propres besoins ».

17. R. Pelloux, « Vrais et faux droits de l'homme problèmes de définition et de classification », *Revue de droit public*, 1981, p. 53-68 ; D. Rousseau, « Les droits de l'homme de la troisième génération », in *Droit constitutionnel et droit de l'homme*, Association française des constitutionnalistes, Rapport français au II^e congrès mondial de l'association internationale de droit constitutionnel, Paris - Aix-en-Provence, 31 août-5 septembre 1987, Economica, PUAM, p. 125-137.

18. M.-A. Cohendet, « Les effets de la réforme », *Rev. Jur. Env.*, n° spécial, *La Charte constitutionnelle en débat*, septembre 2003, p. 51

19. J. Pini, « Le droit à l'environnement, droit fondamental ? », in II^e congrès français de droit constitutionnel, 13, 14, 15 mai 1993, Bordeaux, volume 1, Ateliers 1-3, Association française des constitutionnalistes et Université de Bordeaux 1, p. 410.

20. Y. Jégouzo et F. Loloum, « La portée juridique de la Charte de l'environnement », *Droit administratif*, édition du Juris-Classeur, mars 2004, p. 6.

21. Article 41 : « Tous les habitants ont le droit à un environnement sain, équilibré... », B. Deflesselles, *La Charte de l'environnement : une valeur commune européenne*, Rapport d'information n° 1372, Délégation pour l'Union européenne, Le kiosque de l'Assemblée, janvier 2004, p. 79.

22. D. Perben, Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 2^e séance du mardi 25 mai 2004, session ordinaire de 2003-2004, 229^e séance, *Journal officiel* du mercredi 26 mai 2004, n° 50 [2], p. 4040.

sence, dans un grand nombre de Constitutions consacrant le droit à l'environnement, d'un article spécifique relatif au droit à la santé. Dans sa formulation initiale, l'expression retenue était « favorable à sa santé ». A la suite de deux amendements, il a été préféré « respectueux de la santé », l'obligation semble moindre et peut atténuer l'idée selon laquelle l'environnement aurait « une qualité thérapeutique voire médicamenteuse »²³.

Ainsi, c'est un droit de l'homme à vivre dans un environnement « qualifié » qui est consacré, toutefois celui-ci ne peut être une réalité sans la reconnaissance et la mise en œuvre de ses corollaires.

b) Le droit à l'information et le droit à la participation

Seuls autres droits consacrés par la Charte, le droit à l'information et le droit à la participation, sans être exclusivement applicables au domaine de l'environnement, sont fréquemment consacrés dans cette matière. Leur reconnaissance au niveau constitutionnel est assez rare²⁴ mais ils figurent souvent dans des textes législatifs car, du fait de leur nature procédurale, ils permettent de faire du droit à l'environnement une réalité et justifient la responsabilité prévue par la Charte. La consécration textuelle de droits procéduraux est une nouveauté. En effet, jusqu'à présent, la consécration de ces droits était avant tout prétorienne et concernait uniquement la procédure juridictionnelle²⁵ alors qu'ici, la procédure administrative est visée.

La rédaction de cet article de la Charte est un exemple topique du souci qui a animé les auteurs du texte. Le droit international et le droit communautaire ont été parfaitement étudiés et la rédaction de l'article pensée de façon à être en adéquation avec ces droits et à permettre la transposition des directives. Chargé de fixer les conditions et les limites à ces droits, le législateur pourra s'appuyer sur les textes internes existants qui sont déjà le reflet de la transposition des exigences commu-

23. M. Saddier, Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 1^{re} séance du mercredi 26 mai 2004, session ordinaire de 2003-2004, 231^e séance, *Journal officiel* du jeudi 27 mai 2004, n° 51 [1], p. 4138.

24. La Constitution finlandaise prévoit expressément le droit à l'information en son article 110 b : « Toute personne a droit à un environnement salubre ainsi qu'à un milieu naturel dont soient préservées la capacité de production et la diversité (...) pour sauvegarder leur droit (...) les citoyens doivent être informés sur l'état du milieu naturel ainsi que sur les conséquences des interventions prévues et réalisées sur ledit milieu... ». Elle prévoit également le droit à la participation en son article 2 : « (...) La démocratie implique le droit pour les individus de participer et d'influer sur le développement de la société et de leur environnement » et en son article 20 : « La responsabilité à l'égard de la nature et de sa diversité ainsi qu'à l'égard de l'environnement et du patrimoine culturel incombe à tous. L'État s'efforce de garantir à chacun le droit à un environnement sain et la possibilité d'influer sur les décisions relatives à son environnement » ; B. Deflesselles, *La Charte de l'environnement : une valeur commune européenne*, Rapport d'information n° 1372, Délégation pour l'Union européenne, Le kiosque de l'Assemblée, janvier 2004, p. 73.

25. Sur l'émergence et le contenu du droit au recours, voir Th.-S. Renoux et M. de Vilhiers, *Code constitutionnel*, Juriscode, Litec, 2005, p. 182-188.

nautaires et sur les textes internationaux et communautaires. Sans son intervention, ces deux droits risquent de rester lettre morte et d'amoin-drir la portée de la Charte.

Néanmoins, la reconnaissance constitutionnelle de cet ensemble de droits apparaît comme une étape importante et nécessaire pour qu'il y ait une véritable acceptation du deuxième volet de la Charte que sont les devoirs.

B – LES DEVOIRS

Outre l'avancée en matière de reconnaissance de droits dans le domaine de l'environnement, la Charte reconnaît un grand nombre de devoirs. Si ces derniers ne sont pas très nombreux dans les textes internes et internationaux, ils sont fréquents en matière environnementale (a). La Charte ne fait pas exception et en consacre un grand nombre, ceux-ci s'adressant aux personnes, aux autorités et politiques publiques (b).

a) La notion de devoirs

Le *Vocabulaire juridique* de Gérard Cornu donne trois définitions de cette notion. Ce peut être d'abord un synonyme d'obligation. Dans un sens plus précis, ce sont « certaines règles de conduite d'origine légale et de caractère permanent (qui se trouvent avoir aussi une coloration morale) ». Enfin, dans un sens assez proche, ce sont des « obligations préétablies que la loi impose, non envers une personne déterminée, mais d'une manière générale, soit à une personne en raison de ses fonctions ou de sa profession (...) soit à tout homme envers ses semblables (...) »²⁶. Ainsi, quel que soit le sens retenu, l'effet contraignant est toujours présent de même qu'une dimension morale, qui a pu effrayer les juristes ou leur laisser penser qu'il ne s'agissait pas d'une notion juridique²⁷.

Dans l'histoire constitutionnelle française, l'énoncé de devoirs n'est pas totalement absent²⁸. On trouve également quelques références à cette notion dans notre bloc de constitutionnalité. Les auteurs de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ont tenu à affirmer dans le

26. G. Cornu (sous la dir.), *Vocabulaire juridique*, 8^e édition revue et augmentée, PUF, Paris, 2000, p. 288.

27. Y. Madiot, « La place des devoirs dans une théorie générale des droits de l'homme », in *Pouvoir et liberté. Études offertes à Jacques Mourgeon*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 209.

28. La Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795), il a été inséré une déclaration des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen. Celle-ci montre malheureusement un net recul de la démocratie et une volonté de maintenir l'ordre social. A cette fin l'article 3 précise « les obligations de chacun envers la société consistent à la défendre, à la servir, à vivre soumis aux lois, et à respecter ceux qui en sont les organes ». Ces devoirs moraux étaient imputés aux individus. Dans la Constitution de 1848, il est fait trois références aux devoirs dans le préambule et une quatrième figure dans le serment prononcé par le Président de la République.

Préambule, « (...) afin que cette déclaration (...) leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs (...) ». L'alinéa 5 du Préambule de la Constitution de 1946 consacre le devoir pour l'individu de travailler et l'alinéa 13 consacre le devoir pour l'État d'organiser l'enseignement public, gratuit et laïc... Il est intéressant de relever que la consécration de ces devoirs figure dans les préambules qui n'étaient pas censés avoir valeur juridique. Ainsi, il est indéniable que la notion de devoir en tant que telle est peu présente. Le caractère contraignant n'est pas pour autant absent mais on le retrouve sous la forme d'obligations, formule qui implique elle aussi une contrainte mais qui peut revêtir une formulation moins négative que celle des devoirs.

L'inscription des devoirs est également liée au contexte dans lequel le texte est adopté et aux préoccupations de l'époque. Au sortir de la guerre, pour prendre le contre-pied du système fasciste et affirmer l'attachement aux droits fondamentaux, les droits ont été, en général, privilégiés. En revanche, cette méfiance à l'égard des devoirs a été nettement moindre au niveau international²⁹. Ces différents textes internationaux ont fortement inspiré Karel Vasak qui est le seul, à notre connaissance, à avoir entrepris la rédaction d'une Déclaration universelle des devoirs de l'homme³⁰, qui certes n'a jamais eu de suites juridiques. Cette déclaration, est particulièrement intéressante en ce qu'elle consacre des devoirs

29. Dès 1948, la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme adopté à Bogota fait référence aux devoirs. Après l'affirmation dans le Préambule que « l'accomplissement du devoir de chacun est une condition préalable au droit de tous. Droit et devoirs se complètent corrélativement... », un chapitre 2 est consacré aux devoirs. Il est ainsi reconnu des « Devoirs envers la société » (art 29), des « Devoirs des enfants et des parents » (art 30), le devoir de s'instruire, de suffrage, d'obéissance à la loi... Plus de trente ans après, on retrouve l'énoncé de ces devoirs augmenté du devoir de non discrimination et de tolérance, le devoir de solidarité... dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adopté en juin 1981 à Nairobi. Le mouvement a perduré puisqu'en décembre 1983 a été adoptée la Déclaration des devoirs fondamentaux des peuples des États asiatiques ; Extraits in *Les devoirs de l'homme. De la réciprocité dans les droits de l'homme*, Actes du V^e colloque interdisciplinaire sur les droits de l'homme, Université de Fribourg, Suisse, 1987, in *Revue d'éthique et théologie morale*, Le supplément, n° 168, mars 1989, Cerf, éditions universitaires de Fribourg, p. 164-172.

30. La lecture de l'avant projet, composé de 20 articles, témoigne de l'importance reconvenue aux devoirs de l'individu. Contrairement aux autres déclarations, l'article 1er concerne les devoirs. Ceux-ci existent à l'encontre de soi-même et dans sa dimension la plus large à l'encontre de la « communauté nationale et internationale », sans oublier « la famille, les autres » et « l'environnement naturel et culturel ». Dans l'article 2 est abordée la question des droits afin de mettre en exergue le lien très étroit entre droits et devoirs. Exercer des droits c'est aussi être responsable dans les mêmes domaines que ceux énoncés à l'article 1. S'ensuit un développement sur chaque devoir énoncé à l'article 1. Le IV intitulé « Devoirs envers l'environnement naturel et culturel » est composé des articles 11 à 13. L'article 11 énonce que « tout individu a le devoir de respecter son environnement naturel... ». L'article 12 précise qu'« en tant qu'espèce animale, l'homme doit respecter toutes les espèces animales et végétales » avec comme nécessaire limite le respect des autres devoirs. L'article 13 est consacré au devoir de respect reconnu à la culture, in *Les devoirs de l'homme. De la réciprocité dans les droits de l'homme*, Actes du V^e colloque interdisciplinaire sur les droits de l'homme, Université de Fribourg, Suisse, 1987, in *Revue d'éthique et théologie morale*, Le supplément, n° 168, mars 1989, Cerf, éditions universitaires de Fribourg, p. 14-16.

en matière d'environnement. C'est effectivement un domaine dans lequel les devoirs semblent indispensables pour parvenir à une véritable protection. On retrouve la consécration de devoirs dans le domaine de l'environnement dans de nombreux textes constitutionnels, dans la Déclaration de Rio de Janeiro de 1992³¹, dans la Convention d'Aarhus de 1998³² et enfin dans le traité instituant une Constitution pour l'Europe³³.

Il est possible de concevoir les devoirs consacrés dans le domaine de l'environnement comme la contrepartie de droits reconnus dans ce domaine. Pour les individus, le devoir consacré à l'article 2 de la Charte peut-être perçu comme le corollaire du droit proclamé à l'article 1^{er} de la Charte. En revanche, pour les personnes morales qui sont tenues de respecter les devoirs énoncés par la Charte, elles sont volontairement exclues du droit consacré à l'article 1^{er} comme le montre l'emploi du terme « chacun ». Ainsi pour les personnes morales la concordance entre droit et devoir n'est pas parfaite. Toutefois, dans le cadre de la Charte, en vertu de l'article 7, elles ont un droit à l'information et un droit à la participation qui peut atténuer un peu le déséquilibre apparent. En outre, dans une vision plus large, on peut trouver une contrepartie aux devoirs imposés en matière d'environnement dans la reconnaissance pour les personnes morales notamment, de certains droits et libertés consacrés dans le bloc de constitutionnalité comme la liberté d'entreprendre.

Laissant de côté le cas particulier des personnes morales, Robert Hanicotte estime qu'à la lumière de la philosophie de la Charte, le devoir, loin d'être une « contrepartie » est une partie d'un tout³⁴. Il adhère également totalement à la formule du Garde des Sceaux D. Perben qui a précisé que « ces devoirs sont aussi des droits »³⁵. Ainsi, on retrouve l'équivalent de la conception selon laquelle les droits sont aussi des devoirs. Néanmoins dans le domaine de l'environnement, cette conception comporte une dimension supplémentaire. En effet, pour les droits classiques, la reconnaissance d'un droit à un individu impose de façon concomitante aux autres un devoir ou une obligation de respecter ce droit³⁶. Dans le domaine de l'environnement, selon Robert Hanicotte,

31. Texte de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992, *Rev. Jur. Env.*, 1993, p. 111-115.

32. La Convention d'Aarhus en vigueur depuis le 6 octobre 2002 a été publiée par le décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002, *JO*, 21 septembre 2002, p. 15563.

33. Article II-97 : « Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable » ; *JOUE*, 16 décembre 2004, C 310, p. 1-474.

34. R. Hanicotte, « La Charte de l'environnement, une nouvelle catégorie de normes constitutionnelles : les devoirs environnementaux », *Politeia*, n° 6, automne 2004, p. 55.

35. Cité par R. Hanicotte, *ibidem*.

36. Voir notamment J. Rivero, « Droits, devoirs : faux diptyque », *Les enjeux des droits de l'homme*, J.-F. Raymond (sous la dir.), Larousse, 1988, p. 178-180 ; P. Tedeschi, « Les droits et les devoirs de l'homme comme éléments indissociables », *Revue administrative*, 1990, p. 127-137.

« le devoir d'aujourd'hui n'est autre que le droit de demain »³⁷. Outre le lien immédiat entre droit et devoir, eu égard au caractère universel de l'environnement, les individus doivent également accomplir ces devoirs pour que dans le futur – en référence au Préambule de la Charte on peut même évoquer les générations futures – il soit possible d'avoir « le droit de vivre dans un environnement équilibré... ».

Ainsi, les devoirs environnementaux s'inscrivent dans une dimension large de solidarité et d'amélioration de la société. Ils sont le plus souvent à la charge de l'État³⁸. Cependant, quelques textes constitutionnels consacrent un devoir environnemental individuel³⁹. C'est cette conception qui a été privilégiée lors de la rédaction la Charte de l'environnement.

b) Les devoirs consacrés dans la Charte

L'article 2 de la Charte est le seul dans lequel figure le terme « devoir ». Dans les autres articles c'est la forme conjuguée qui apparaît. L'article 2 est donc à l'énoncé des devoirs ce que l'article 1^{er} est à celui des droits ; il donne une ligne directrice. En revanche, contrairement à l'article 1^{er} qui concernait « chacun », l'article 2 vise « toute personne », c'est-à-dire aussi bien physique que morale. En effet, si reconnaître le « droit de vivre dans un environnement... » à une personne morale peut paraître incongru, il est possible qu'elle puisse porter atteinte à l'environnement du fait de son activité et donc il est normal que cette obligation la concerne aussi. Cette idée de préservation figurait déjà à l'article L. 110-2 du Code de l'environnement, la Charte innove en consacrant aussi un devoir d'amélioration. Cependant, l'apport de cet article peut être un peu tempéré par l'expression « prendre part », qui renvoie à une idée de participation selon ses capacités et non selon un régime uniforme.

Cette obligation morale est explicitée à l'article 3 de la Charte où la référence à la loi permet de penser que cette obligation aura peut-être une portée plus concrète. Ce devoir de prévention est un objectif imposé aux institutions communautaires dans l'exercice de leur fonction⁴⁰ et figure à l'alinéa 2 du II de l'article L. 110-1 du Code de l'environnement. Alors que ce dernier concernait avant tout les pouvoirs publics, la Charte met cette obligation à la charge de « toute personne ». Le législateur est explicitement chargé de prévoir la mise en œuvre de ce devoir qui ne joue que dans le cas de risques avérés et certains. Le but premier

37. R. Hanicotte, *op. cit.*, note 34, p. 56.

38. Article 9 de la Constitution du Portugal, article 19-2 de la Constitution d'Équateur notamment.

39. Article 45 de la Constitution espagnole, article 66 de celle portugaise, article 225 de celle brésilienne.

40. § 2 article 174 du traité instituant la Communauté européenne.

est d'éviter les atteintes à l'environnement. Toutefois, si celles-ci n'ont pu être envisagées, alors les conséquences doivent être limitées.

En cas d'échec du respect de l'article 3, l'article 4 instaure un devoir de réparation. Beaucoup de parlementaires désiraient l'inscription formelle du principe de pollueur-payeur, la Commission Coppens et le Gouvernement ne le souhaitaient pas. En effet, avec une vision réductrice, on pourrait y voir une autorisation de polluer contre celle de payer. La formulation retenue consacre « la conception la plus large du principe de réparation, qui inclut le principe de pollueur-payeur, mais le dépasse en permettant notamment la réparation des dommages écologiquement purs »⁴¹. La reconnaissance d'une responsabilité au niveau constitutionnel n'est pas une nouveauté⁴². En effet, dans la décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999⁴³, en se basant sur l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le Conseil constitutionnel a consacré l'exigence constitutionnelle selon laquelle « tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer »⁴⁴. Avec la Charte, on peut désormais imaginer une formulation prévoyant que tout fait quelconque de « toute personne » qui cause à « l'environnement » un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ». Le législateur chargé de définir les conditions de mise en œuvre de ce droit devra probablement apporter des modifications au Code de l'environnement et au Code pénal et ainsi instaurer un droit pénal de l'environnement comme le souhaite le Professeur Prieur⁴⁵.

41. Rapport n° 1595 de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, sur le projet de loi constitutionnelle (n° 992) relatif à la Charte de l'environnement déposé le 12 mai 2004. <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r1595-01.asp>, p. 89.

42. Pour une consécration sans rattachement textuel voir la décision du Conseil constitutionnel n° 82-144 DC du 22 octobre 1982, *Rec.* 61 ; F. Chabas, *Gazette du Palais*, 1983 (n° 28/29), p. 6 ; L. Hamon, « Le droit du travail dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Droit social*, 1983, p. 155 ; F. Luchaire, *Dalloz*, 1983, p. 189 ; L. Favoreu, *Revue du droit public*, 1983, p. 333 ; P. Avril et J. Gicquel, *Pouvoirs*, 1983 (25), p. 195-196.

43. Conseil constitutionnel, n° 99-419 DC, 9 novembre 1999, *Rec.* 116 ; Voir notamment P. Blacher et J.-B. Seube, « Le PACS à l'épreuve de la Constitution », *Revue du droit public*, 2000, p. 203 ; C. Charbonneau et F.-J. Pansier, « Et in Terra Pacis. Commentaire du Pacte civil de solidarité créé par la loi du 14 novembre 1999 et à la lumière de la décision du Conseil constitutionnel », *Gazette du Palais*, 1999 (323-324), 19 et 20 novembre 1999, p. 2 ; G. Drago, « La Constitution "en réserves", commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 9 novembre 1999 portant sur la loi relative au pacte civil de solidarité », *Droit de la famille*, hors-série, décembre 1999, p. 46 ; L.-A. Féménia, « Le contrat, après la décision du conseil constitutionnel du 9 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité », *Revue de la recherche juridique - Droit prospectif*, 2002 (3), p. 1199-1222 ; B. Mathieu et M. Verpeaux, *Les petites affiches*, 26 juillet 2000 (148), p. 11 ; J.-E. Schoettl, « Le pacte civil de solidarité à l'épreuve du contrôle de constitutionnalité », *Les petites affiches*, 1^{er} décembre 1999 (239), p. 6.

44. L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 12^e édition, 2003, p. 861.

45. M. Prieur, « Vers un droit de l'environnement renouvelé », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, 2003, p. 137.

Ainsi les personnes sont principalement débitrices de devoirs, toutefois des devoirs incombent également aux autorités et politiques publiques.

L'article 5 de la Charte consacre le principe de précaution. « Aucune définition (de ce principe) n'est clairement arrêtée »⁴⁶, ce qui explique les nombreuses inquiétudes et amalgames des parlementaires et, au-delà, de la société civile. En matière de prévention le risque est avéré, seul le moment de sa réalisation est inconnu. En revanche, pour être dans la précaution, le risque doit être plausible mais il n'y a aucune certitude quant à sa réalisation. Particulièrement détaillé, l'article 5 précise les trois conditions nécessaires pour être dans le domaine de la précaution ; la réalisation d'un dommage, elle doit être incertaine en l'état des connaissances scientifiques et pouvoir affecter de manière grave et irréversible l'environnement. Le fait d'avoir retenu la formulation « grave et irréversible » peut, à terme, être source de difficultés. En effet, dans les textes internationaux⁴⁷, ces conditions sont alternatives et non cumulatives.

La mise en œuvre du principe de précaution revient aux autorités publiques, seules à même de faire primer l'intérêt général sur celui des particuliers. Elles doivent faire procéder à des expertises et adopter des mesures sans caractère définitif et proportionnées pour éviter la réalisation du dommage. En cas d'inaction, elles pourront être sanctionnées. Toutefois, elles ne peuvent agir que « dans leurs domaines d'attributions », cette précision vise à réduire un éventuel contentieux pour des actions qui relèveraient de la compétence de l'État.

Contrairement aux articles 3, 4 et 7 de la Charte, il n'est pas fait référence au législateur ; ce principe procédural a été voulu d'application directe avec toutes les inquiétudes que cela a pu soulever. Ce choix est peut-être la conséquence de l'inaction du législateur. En effet, l'article L. 110-1 du Code de l'environnement prévoyait une application de ce principe dans le cadre « des lois qui en définissent la portée », le législateur ne les ayant jamais adoptées, le juge a dû réaliser des montages juridiques à partir de régimes existants.

A l'instar du principe de précaution, il n'existe pas de définition de la notion de développement durable qui est consacrée à l'article 6 de la Charte. Issue du droit international, cette notion semble être le résultat de trois composantes. Un premier pilier économique, qui se matérialise par un objectif de croissance et d'efficacité économique ; un deuxième social, qui tend vers l'équité et la cohésion sociale ; et un troisième écologique, visant à améliorer et valoriser l'environnement. Dans leur mission de promotion du développement durable, les « politiques publiques » doivent assurer une conciliation entre ces trois piliers.

46. D. Chagnollaud, « Le principe de précaution est-il soluble dans la loi ? A propos de l'article 5 de la Charte de l'environnement », *Chronique*, Dalloz, 2004, p. 1104.

47. Principe 15 de la Déclaration de Rio de 1992, *Rev. Jur. Env.*, 1993, p. 113-114.

Certains ont déploré l'absence de référence à la culture comme quatrième pilier du développement durable. Mme Kosciusko-Morizet a précisé que sa constitutionnalisation a été écartée d'une part en raison de l'absence de consécration internationale et d'autre part à cause d'un danger de confusion⁴⁸. C'est, peut-être, également parce que l'alinéa 13 du Préambule de 1946 fait référence à cette notion. Ainsi, le patrimoine culturel n'est pas protégé par la Charte de l'environnement.

Si la culture est absente de la Charte, il est en revanche deux domaines, l'éducation⁴⁹ et la recherche⁵⁰ qui vont être amenés à jouer un rôle important. Leur introduction dans un texte constitutionnel est une avancée. Toutefois, nous n'assistons pas à un asservissement de ces domaines à l'environnement comme le montre l'emploi des expressions « contribuer à » et « apporter leur concours ».

La Charte se termine par l'article 10 qui précise qu'elle « inspire l'action européenne et internationale de la France ». Le droit communautaire et le droit international ayant été la source d'inspiration première des auteurs du texte, les risques de conflits semblent très limités.

Il appartient donc désormais au législateur, dans un premier temps, et aux juridictions, dans un second temps, de faire de la Charte une réalité.

II – UNE PORTÉE INCERTAINE

À la lecture des articles de la Charte, on a pu être favorablement impressionné par l'étendue des droits et devoirs consacrés par rapport à d'autres constitutions, qui au demeurant avec des dispositions de moindre ampleur, accordent une protection efficace au domaine de l'environnement depuis déjà de nombreuses années. Cette consécration, dans la droite lignée du droit international et du droit communautaire, ne doit pas occulter la volonté des auteurs du texte de faire de ces droits et devoirs, hormis du principe de précaution, de simples objectifs. Le législateur va devoir œuvrer pour rendre cette Charte effective (A). Toutefois le rôle du juge constitutionnel et celui du juge administratif ne doivent pas être minorés (B).

48. Rapport n° 1595 de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, *op. cit.*, note 41, p. 118.

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

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

A – LE RÔLE PRIMORDIAL DU LÉGISLATEUR

Les auteurs du texte voulaient une consécration solennelle de droits et devoirs en matière environnementale tout en limitant leur portée. Le législateur est donc désormais expressément compétent pour préserver l'environnement au titre de l'article 34 de la Constitution, son rôle est en outre accru par la qualification d'objectif de valeur constitutionnelle attribuée à neuf des dix articles de la Charte (a). L'intervention du législateur est également explicitement prévue dans le domaine de la prévention, de la réparation, de l'information et de la participation (b).

a) Une mission générale

Alors que la Commission Coppens avait souhaité l'inscription à l'article 34 d'une référence à l'environnement, le Gouvernement avait estimé que les nombreux renvois à la loi étaient suffisants. La Commission des lois n'a pas été de cet avis. Elle a voté un amendement qui introduit, après le quinzième alinéa de l'article 34, une référence à la « préservation de l'environnement ». Cette modification fut approuvée par l'Assemblée nationale et le Sénat.

Contrairement au Préambule de la Constitution, ce n'est pas la première fois que l'article 34 de la Constitution est révisé. En effet, en 1996, une loi constitutionnelle⁵¹ visant à introduire la compétence du législateur en matière de lois de financement de la sécurité sociale a entraîné l'ajout d'un alinéa à l'article 34 de la Constitution après la disposition relative aux lois de finances.

Après interrogation, il a été admis que le Conseil constitutionnel ne faisait pas de distinction entre les « règles » et les « principes fondamentaux »⁵² ; donc placer, dans la catégorie de ces derniers, la référence à la préservation de l'environnement n'est pas significatif. En revanche, le choix d'introduire cette référence après le quinzième alinéa et non le dix-septième alinéa, dernier alinéa avant celui consacré à la loi de finance, est intéressant. En effet, la préservation de l'environnement est introduite juste après « l'enseignement » et avant « le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ». Le choix de regrouper enseignement et environnement se retrouve au niveau de la Charte, où la complémentarité est mise en exergue. Le législateur est donc désormais habilité à intervenir pour préserver l'environnement.

Il est également tenu, dans son œuvre législative, de mettre en œuvre et prendre en compte les objectifs de valeur constitutionnelle

51. Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996, *JO*, n° 46 du 23 février 1996, p. 2911.

52. Th.-S. Renoux et M. de Villiers, *Code constitutionnel*, Juriscode, Litec, 2005, p. 408.

énoncés dans la Charte. En effet, le garde des Sceaux a précisé qu'« à l'exception du principe de précaution qui figure à l'article 5, les autres principes énoncés sont des objectifs de valeur constitutionnelle. Leur mise en œuvre nécessitera l'intervention du législateur. Il s'agit de droits-créances dont la rédaction est comparable à ceux du Préambule de la Constitution de 1946... »⁵³. On peut considérer cette qualification comme abusive. En effet, les objectifs de valeur constitutionnelle regroupent une catégorie de normes prétorienne consacrées par le Conseil constitutionnel sans fondements textuels express. En réalité ce n'est pas cette catégorie de normes qui est visée. L'emploi du terme « objectif » signifie que le législateur doit mettre en œuvre les dispositions, avec une obligation de moyen et non de résultat, et qu'il est impossible de les invoquer directement devant les juridictions ordinaires. L'ajout de l'expression « de valeur constitutionnelle », renvoi à leur localisation, ces nouvelles dispositions font partie de la Constitution de 1958.

b) Un rôle précis attribué par certains articles

Outre la volonté affichée des auteurs du texte de faire de neuf des dix articles de la Charte, des objectifs devant être mis en œuvre par le législateur, une référence explicite à la loi a été insérée aux articles 3, 4 et 7 de la Charte. Le législateur dispose d'une large marge d'appréciation pour fixer les conditions de mise en œuvre de ces articles, il doit choisir les outils les plus adaptés pour rendre les dispositions constitutionnelles effectives.

Plus spécifiquement, dans le cadre de l'article 7, en plus des conditions de mise en œuvre, le législateur doit fixer les limites au droit à l'information et au droit à la participation. Le garde des Sceaux a précisé que celles-ci pourront, notamment, être fixées par rapport au sixième considérant du Préambule de la Charte⁵⁴. Ces deux droits sont donc susceptibles d'être limités par rapport « aux intérêts fondamentaux de la Nation » car l'environnement en fait partie. Par le biais de leur consécration dans le Préambule, ces intérêts, jusqu'alors seulement consacrés au niveau législatif, à l'article 410-1⁵⁵ du Code pénal, présents dans le titre premier « Des atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation » du

53. D. Perben, Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 2^e séance du mardi 25 mai 2004, session ordinaire de 2003-2004, 229^e séance, *Journal officiel* du mercredi 26 mai 2004, n° 50 [2], p. 4040.

54. D. Perben, Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 2^e séance du mardi 25 mai 2004, session ordinaire de 2003-2004, 229^e séance, *Journal officiel* du mercredi 26 mai 2004, n° 50 [2], p. 4040.

55. « Les intérêts fondamentaux de la nation s'entendent au sens du présent titre de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels à son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel ».

livre quatrième, « Des crimes et délits contre la Nation, l'État et la paix publique » du Code pénal, ont acquis une certaine reconnaissance constitutionnelle, limitée certes car ils sont visés dans le Préambule de la Charte qui est officiellement dépourvu de valeur juridique. On peut donc imaginer que « l'intégrité et la sécurité de la nation » seront susceptibles de restreindre le droit à l'information et le principe de participation.

Ainsi, le législateur dispose d'une grande marge d'appréciation. Toutefois celle-ci ne pourra permettre une dénaturation ou une atteinte trop importante aux dispositions constitutionnellement protégées. Lorsqu'il sera saisi, le juge constitutionnel se montrera certainement particulièrement vigilant.

B – LE RÔLE DES JURIDICTIONS

Si l'intervention du législateur est nécessaire pour mettre en œuvre les articles 3, 4 et 7 de la Charte et, plus généralement, le droit lié à l'environnement, qui relève désormais expressément de sa compétence, le Conseil constitutionnel (*a*) et le juge administratif en tant que gardiens du respect des dispositions constitutionnelles (*b*) ont un rôle important à jouer pour rendre les articles de la Charte véritablement effectifs.

a) Le Conseil constitutionnel et la Charte de l'environnement

Jusqu'à l'adoption de la Charte, le domaine de l'environnement n'est pas resté totalement étranger au Conseil constitutionnel. En effet, ce dernier a eu à connaître de questions relatives à la répartition des compétences entre le pouvoir réglementaire et législatif dans ce domaine⁵⁶. Il a aussi pris en compte certaines considérations environnementales⁵⁷. Dans la décision 2002-464 DC et dans la décision 2003-488 DC, il a également eu l'occasion de souligner l'existence d'un « but d'intérêt général qui s'attache à la protection de l'environnement (...) »⁵⁸. Cependant, du fait d'un manque de base textuelle, sa jurisprudence était assez limitée. Elle va certainement se développer avec l'entrée en vigueur de la Charte.

La première décision rendue par le Conseil constitutionnel à propos de la Charte concernait la compatibilité du traité instituant une Constitution pour l'Europe avec elle. A la suite d'une saisine en tant que juge électoral, à propos du décret du 9 mars 2005 décidant de soumettre un

56. F. Melin-Soucramanien et J. Pini, « Constitution et droit de l'environnement », *Juris-classer environnement*, fascicule 152.

57. Conseil constitutionnel, n° 85-189 DC, 17 juillet 1985, *Rec.* 49 ; Conseil constitutionnel, n° 2000-441 DC, 28 décembre 2000, *Rec.* 201.

58. Conseil constitutionnel, n° 2002-464 DC, 27 décembre 2002, *Rec.* 583, cons. 57 ; Conseil constitutionnel, n° 2003-488 DC, 29 décembre 2003, *Rec.* 480, cons. 8.

projet de loi au référendum⁵⁹, le Conseil constitutionnel, dans une décision du 24 mars 2005⁶⁰, a précisé qu'« en tout état de cause, le traité établissant une Constitution pour l'Europe n'est pas contraire à la Charte de l'environnement de 2004 »⁶¹.

Une solution inverse eut été étonnante, au vu du soin apporté par les auteurs de la Charte, pour adopter un texte conforme aux énoncés communautaires et internationaux et pour faciliter leur réception en droit interne. Cela constitue, dans une certaine mesure, une nouveauté pour le Conseil constitutionnel. Jusqu'à présent, les principes consacrés par le Conseil constitutionnel étaient issus de textes rédigés alors que l'influence du droit international et communautaire était quasi inexistante. Toutefois, même si cela apparaît parfois de façon extrêmement ténue, le Conseil constitutionnel connaît très bien les jurisprudences communautaires et européennes⁶² et s'emploie à assurer une certaine cohérence entre ces dernières et sa propre jurisprudence.

Une étape de plus est franchie avec la Charte de l'environnement. Tous les articles portent l'empreinte du droit international et communautaire, il est donc aisé d'imaginer que, tout en élaborant son propre raisonnement, le Conseil constitutionnel aura une interprétation compatible avec le droit international et le droit communautaire, dans un souci légitime de cohérence juridique et de renforcement de la protection des droits fondamentaux.

De plus, il existe de nombreuses directives en matière d'environnement qui restent à transposer. Si le Conseil constitutionnel était saisi, on peut imaginer qu'il se déclarera incompétent à l'instar de sa récente jurisprudence⁶³. En effet, une contrariété entre les lois de transposition

59. Décret n° 2005-218 du 9 mars 2005, *JO*, n° 58 du 10 mars 2005, p. 3984.

60. Décision du 24 mars 2005, Requêtes de M. S. Hauchemaille et de M. A. Meyet ; S. Brondel, « Le traité établissant une Constitution pour l'Europe n'est pas incompatible avec la Charte de l'environnement », *AIDA*, 2005 (13), p. 692 ; J.-E. Schoettl, « Contentieux des décrets relatifs au référendum », *LPA*, n° 81, 25 avril 2005, p. 3-13.

61. Décision du 24 mars 2005, Requêtes de M. S. Hauchemaille et de M. A. Meyet, cons. n° 7.

62. D. Bechillon et N. Molfessis, « Le Conseil constitutionnel et les diverses branches du droit », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 16, Dalloz, 2004, p. 99-103 ; O. Dutheillet de la Mothe, « Le Conseil constitutionnel et le droit européen », cette *Revue*, n° 57, 2004, p. 23-35 ; B. Genevois, « Le Conseil constitutionnel et la primauté du droit communautaire », *RFDA*, 2005, n° 2, p. 239-241.

63. Conseil constitutionnel, n° 2004-496 DC, *JO*, 22 février 2004, p. 11182, cons. 7. « Considérant qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : "La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences" ; qu'ainsi, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution ; qu'en l'absence d'une telle disposition, il n'appartient qu'au juge communautaire, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par les traités que des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du traité sur l'Union européenne ».

des directives et une disposition expresse de la Constitution paraît peu probable tant le droit communautaire a été pris en compte même si la Charte présente quelques différences avec certaines exigences communautaires. En outre pour les textes internationaux et communautaires futurs, on peut penser que l'article 10 de la Charte sera mis en exergue lors de la rédaction de ces textes, donc la réception par la suite devrait être aisée.

Enfin, le Conseil constitutionnel devra tenir compte de la jurisprudence européenne. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme ne dispose pas de texte de référence spécifique en matière d'environnement. Cependant, grâce à des rattachements textuels à d'autres droits protégés par la Convention européenne des droits de l'homme comme le droit à la vie (article 2) ou le droit au respect de la vie privée (article 8) par exemple, la Cour assure une protection du droit à l'environnement, notamment par le biais du droit à l'information⁶⁴, droit procédural garant de droits substantiels⁶⁵. En outre, dans l'arrêt *Hatton*⁶⁶, la Cour a pour la première fois employé l'expression « droits environnementaux de l'homme » sans toutefois, en l'espèce, leur accorder une protection particulière.

A ce jour⁶⁷, une seule décision⁶⁸ du Conseil constitutionnel concerne un des articles de la Charte ; il s'agit de l'article 6 relatif au développement durable. Les députés estimaient que le titre II de la loi *relative à la création du registre international français* diminuait la protection sociale et par la même la sécurité maritime. Au terme d'un contrôle minimum, le Conseil constitutionnel a affirmé le rôle du législateur dans la mise en œuvre de l'article 6⁶⁹ et estimé que les dispositions adoptées sont « de nature à promouvoir la sécurité maritime et la protection de l'environnement »⁷⁰. Le Secrétaire général du Conseil constitutionnel, J.-E. Schoettl, précise qu'« il résulte clairement de la volonté du constituant telle qu'elle s'est exprimée le 1^{er} mars 2005, que celui-ci a entendu donner une valeur juridique aux principes de la Charte, lesquels présentent une

64. CEDH, *Guerra et autres c/Italie*, 19 février 1998, *Recueil*, 1998-I ; CEDH, *Mc Ginley et Egan c/R.U.*, 9 juin 1998, *Recueil*, 1998-III ; *Oneryildiz c/Turquie*, 18 juin 2002 ; *Taskin et autres contre Turquie*, 30 mars 2005, req. n° 46117/99.

65. P. Frumer, « Protection de l'environnement et droits procéduraux de l'homme : des relations tumultueuses ? », *RTDH*, 1998, p. 813-833.

66. CEDH, 8 juillet 2003, *Hatton et autres c/ Royaume-Uni*, n° 36022/97.

67. Le 1^{er} juin 2005.

68. Conseil constitutionnel, n° 2005-514 DC du 28 avril 2005, *JO* du 4 mai 2005, p. 7702 ; « Première intégration de la Charte de l'environnement dans le bloc de constitutionnalité », *AJDA*, 2005 (18), p. 975 ; « La création du registre international français conforme à la Constitution », *Liaison sociale/Quotidien*, 10 mai 2005, 14377, p. 1.

69. Conseil constitutionnel, n° 2005-514 DC du 28 avril 2005, *JO* du 4 mai 2005, p. 7702, Cons. 37.

70. Conseil constitutionnel, n° 2005-514 DC du 28 avril 2005, *JO* du 4 mai 2005, p. 7702, Cons. 38.

certaine analogie avec les principes économiques et sociaux du Préambule de 1946. Le Conseil constitutionnel a, dès lors attribué, à l'article 6 de la Charte la même valeur juridique qu'aux principes économiques et sociaux ». Il y a donc assimilation des « principes » énoncés dans la Charte aux principes économiques et sociaux⁷¹. Ces derniers sont fréquemment qualifiés d'objectifs de valeur constitutionnelle, non au sens du Conseil constitutionnel, mais en tant qu'objectifs posant des principes finalistes qui impliquent un contrôle plus souple de la part du Conseil constitutionnel. En l'espèce, cet article, avec l'objectif qu'il pose aux « politiques publiques », pourrait effectivement correspondre à cette conception de l'objectif.

Pendant, en dépit du souhait des auteurs du texte, nous pouvons espérer que le Conseil constitutionnel ne qualifiera pas d'objectif tous les articles de la Charte. En effet, si tous les articles, hormis l'article 5 consacré au principe de précaution, étaient qualifiés d'objectifs, la portée de la Charte s'en trouverait considérablement affaiblie. Le Conseil constitutionnel contrôlerait alors uniquement que les dispositions législatives adoptées concourent à la réalisation des objectifs. A l'inverse, dans l'hypothèse où certains articles, qualifiés d'objectifs par les auteurs du texte, ne seraient pas conçus comme tels et, de façon certaine pour le principe de précaution, considéré comme d'application directe, le Conseil constitutionnel exercera alors un contrôle classique de constitutionnalité. Il vérifiera l'épuisement de sa compétence par le législateur et la conciliation opérée avec d'autres normes de même valeur.

Il se pourrait que le Conseil applique ce type de contrôle au « droit de vivre dans un environnement équilibré... ». Ce serait une avancée, qui irait certes à l'encontre de la volonté des auteurs du texte. Toutefois, ce n'est pas complètement à exclure, le droit à l'environnement est déjà reconnu comme un droit subjectif au Brésil par exemple. En effet, le Tribunal fédéral suprême brésilien a précisé que l'article 225 de la Constitution fait du droit à l'environnement, « ... un droit typique de la troisième génération qui exprime un droit subjectif indéterminé mais qui concerne tout le genre humain... »⁷². Dans ce pays, il existe, outre cette reconnaissance du droit à l'environnement en tant que droit subjectif, une action populaire environnementale et une action civile publique environnementale prévues constitutionnellement, qui permettent une protection effective de l'environnement⁷³.

Si par manque de temps ou par nécessité, le législateur se contentait de reprendre en les améliorant les législations existantes, on pourrait

71. J.-E. Schoettl, « Commentaire de la décision 2005-514 DC du 28 avril 2005 », <http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/cc19/juris514.htm>, p. 9.

72. P. Afonso Leme Machado, « L'environnement dans la Constitution brésilienne », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, 2003, p. 162-163.

73. P. Afonso Leme Machado, *op. cit.*, note n° 71, p. 164-165.

assister à une recrudescence de contrôle de lois déjà promulguées, à condition que la nouvelle loi modifie, complète ou affecte le domaine de la loi déjà existante ; contrôle dont le principe est admis depuis la décision 187 DC du 25 janvier 1985⁷⁴ et a été appliqué pour la première fois de façon positive dans la décision 99-410 DC du 16 mars 1999⁷⁵.

Ainsi, le juge constitutionnel devra faire preuve de vigilance et peut-être d'audace lors de son contrôle *a priori* et au besoin adopter une interprétation claire des dispositions pouvant apparaître comme imprécises de façon à assurer l'effectivité la plus large possible à la Charte et à faciliter le travail du juge administratif.

b) Le juge administratif et la Charte de l'environnement

Le domaine de l'environnement est un des domaines de prédilection du juge administratif. L'arrivée de la Charte ne devrait certainement pas conduire à une atténuation de la protection déjà accordée, mais celle-ci pourrait être renforcée, notamment si le Conseil constitutionnel se montre audacieux et protecteur.

La jurisprudence du Conseil d'État ne va probablement pas être profondément bouleversée. S'il est vrai que la Charte apporte quelques modifications par rapport au droit interne existant, nécessitant l'intervention du législateur, la plupart des droits et devoirs énoncés figuraient déjà dans le Code de l'environnement en tant que principes. Les griefs invoqués par les requérants ne devraient pas non plus être très novateurs. En effet, hormis le principe de précaution, les autres articles de la Charte, selon les auteurs du texte, ne sont pas directement invocables, puisque qualifiés d'objectifs. Toutefois certains de ces principes existent dans des textes internationaux, le traité instituant une Constitution pour l'Europe, des directives ou sont protégés par le biais de la jurisprudence européenne. Le Conseil d'État, comme il le faisait déjà, devra s'attacher à protéger ces droits en essayant de préserver l'harmonie juridique.

Les procédures d'urgence introduites par la loi du 30 juin 2000 pourraient peut-être contribuer à renforcer l'effectivité de la Charte.

L'article L. 521-1 du Code de justice administrative prévoit que « quand une décision administrative même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision ». Le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de se prononcer sur l'octroi d'un

74. Conseil constitutionnel, n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, *Rec.* 43 ; L. Favreau et L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, *GD* 37, Dalloz, 12^e édition, 2003, p. 612.

75. Conseil constitutionnel, n° 99-410 DC du 16 mars 1999, *Rec.* 51.

référé-suspension lié à la méconnaissance du principe de précaution tel que prévu par le Code de l'environnement notamment dans l'ordonnance de référé du 31 mars 2003. En l'espèce, il a été refusé ; car sans que cela soit dit de façon explicite, la méconnaissance du principe de précaution ne constituait pas un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision⁷⁶. La nouvelle rédaction de ce principe, consacrée par la Charte, ne va probablement pas conduire à des changements importants dans l'appréciation du juge administratif. Dans l'arrêt *Confédération nationale des radios libres*⁷⁷, le Conseil d'État a précisé que la condition d'urgence est remplie « lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. ». Il a, en outre, précisé que la condition d'urgence est remplie lorsque la réalisation du risque est strictement imminente⁷⁸ ou lorsque le préjudice est déjà en cours de réalisation⁷⁹.

Le caractère grave ne pose pas de problème puisqu'il figure dans les conditions énoncées à l'article 5 de la Charte. En revanche, l'immédiateté en matière de précaution est plus rare. Selon Cécile Castaing, « il peut y avoir urgence dès lors que l'acte litigieux est de nature à créer une situation dangereuse ; c'est alors la gravité des conséquences de la décision qui détermine l'urgence ». Le risque peut en outre se réaliser à court, moyen ou long terme, la condition d'urgence ne s'oppose qu'à la prise en compte à long terme⁸⁰. Dans ces conditions, le juge administratif, en fonction des circonstances, pourra estimer que la première condition est remplie.

La seconde condition énoncée par l'article L. 521-1 du Code de justice administrative est l'existence « d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision ». L'exigence d'un doute sous-entend un examen sommaire du dossier ; seules les erreurs manifestes d'appréciation peuvent donc, en principe, être relevées. Cependant, dans le domaine de la précaution, compte tenu des enjeux, on peut imaginer qu'elles soient rares.

L'essor du principe de précaution, dans la procédure de référé-suspension, va dépendre de l'appréciation, plus ou moins restrictive, des conditions par le juge administratif. Il sera peut-être plus enclin, sous

76. Conseil d'État, Ordonnance de référé, 31 mars 2003, *Union nationale de l'apiculture française*, Req. n° 54638, *AJDA*, 28 juillet 2003, p. 1388-1391.

77. Conseil d'État Sect., Ordonnance de référé, 19 janvier 2001, *Confédération nationale des radios libres*, Req. n° 228815, *Rec.* 29.

78. Conseil d'État, Ordonnance de référé, 31 août 2001, *Fédération CFTC Santé-sociaux et autres*, Req. n° 236637, *Table du recueil Lebon*, p. 1104.

79. Conseil d'État, Ordonnance de référé, 12 février 2001, *Association France Nature Environnement et autres*, Req. n° 229797, 229876, 230026, *Rec.* 56.

80. C. Castaing, « La mise en œuvre du principe de précaution dans le cadre du référé-suspension », *AJDA*, 2003, p. 2294.

certaines conditions, à protéger le droit à l'environnement par le biais du référé-liberté.

Depuis l'introduction de ce dernier à l'article L. 521-2⁸¹ du Code de justice administrative, le Conseil d'État dispose d'une nouvelle notion qui n'a sciemment pas été définie par le législateur, « la liberté fondamentale ». Au fil des jurisprudences, il est apparu que le juge assimilait droit et liberté, ainsi le fait que la Charte ne vise que des droits n'est pas un problème. Le Conseil d'État semble se référer à la présence du droit ou de la liberté dans de nombreux textes et à son caractère essentiel⁸². En outre, il ne s'estime pas lié par les qualifications du Conseil constitutionnel. Ainsi, si comme le souhaitent les auteurs du texte, tous les articles, hormis celui énonçant le principe de précaution, sont qualifiés d'objectifs, le Conseil d'État pourrait très bien en faire des libertés fondamentales au sens du référé-liberté. L'ordonnance rendue le 29 avril 2005⁸³ par le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne va tout à fait dans ce sens. Saisi par des associations de protection de l'environnement afin d'enjoindre au préfet de la Marne de prendre toute mesure utile à l'interdiction de la manifestation dite « Teknival », au motif qu'elle constituait une atteinte grave et illégale au droit à l'environnement, le juge a fait droit à la requête. Selon ce dernier, l'adossement à la Constitution du « droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » laisse penser que le législateur a nécessairement entendu ériger le droit à l'environnement en « liberté fondamentale de valeur constitutionnelle », la condition d'urgence est remplie. Il a, en outre, estimé que « le préfet de la Marne a porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ».

C'est une véritable avancée pour la Charte et les justiciables, même si elle doit être relativisée. En effet, les conditions de mise en œuvre du référé-liberté sont très strictes et il ne peut jouer entre personnes privées.

Alors que de très nombreux textes constitutionnels ont déjà reconnu la protection du droit de l'homme à l'environnement et certains de ses

81. « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle, une personne morale de droit public, ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté dans l'exercice d'un de ces pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures ».

82. F. Brenet « La notion de liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du CJA », *RDP*, n° 6, 2003, p. 1535-1579.

83. TA Châlons-en Champagne, Ordonnance du 29 avril 2005, *Conservatoire du patrimoine naturel, Ligue de protection des oiseaux, Fédération de conservatoires d'espaces naturels c/Préfet de la Marne*, n° 0500828, www.consodurable.org/fichiers/OrdonnanceCharteEnviro20042005.PDF ; S. Brondel, « Pour le tribunal administratif de Châlons, le droit à l'environnement est une liberté fondamentale », *AJDA*, mai 2005, p. 978.

corollaires, la France est le premier pays à se doter d'un texte aussi long et détaillé sur les droits et les devoirs en matière d'environnement. La portée symbolique sera indéniable et a d'ailleurs été recherchée.

Plus que de l'envie, ce texte suscitera vraisemblablement de la curiosité tant de la part de pays qui n'ont pas constitutionnalisés l'environnement tels que le Royaume-Uni, que de pays qui disposent seulement de quelques dispositions constitutionnelles dans ce domaine, mais qui, en parallèle, ont développé au fil des années, une véritable culture des procédures de protection de l'environnement.

Une proclamation solennelle – traduisant la marque d'un souhait politique – ne suffit pas, d'autant que comme le souligne le Professeur Jégouzo, « révolutionnaire si elle avait été adoptée, il y a un quart de siècle, la Charte... se situe dans la « bonne moyenne » internationale »⁸⁴.

Le législateur, s'il le souhaite, aura fort à faire, tout comme les juridictions, pour rendre cette déclaration, appelée Charte, effective. Le Conseil constitutionnel se montrera probablement prudent, mais pourra à l'occasion de l'examen d'une loi, pas nécessairement directement liée à l'environnement, affiner les exigences en matière de protection environnementale. Il a pu être déploré l'introduction d'un Préambule dépourvu de valeur juridique et l'emploi de notions et de termes particulièrement délicats à appréhender et de ce fait laissés volontairement flous. Une fois la volonté du pouvoir constituant écartée, vraisemblablement avec le temps, la Charte sera certainement un vivier à même d'assurer une protection importante en matière d'environnement et un outil pour résoudre des conflits de normes qui ne relèvent ni de la prévention, ni de la précaution, car nous n'en soupçonnons pas encore l'existence, mais qui ne manqueront pas de se produire eu égard aux évolutions des connaissances scientifiques et des aspirations de la société. Gageons que la Charte de l'environnement, d'ici vingt ou trente ans, dévoilera toutes ses potentialités à l'image du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

Ainsi s'il est possible d'y voir un leurre constitutionnel, nous préférons y voir une lueur juridictionnelle...

84. Y. Jégouzo, « Charte de l'environnement : ni l'enfer vert, ni le paradis », *AJDA*, juin 2004, p. 1105.