

# Chronique d'un timide éveil

**Marine Fleury, Marie-Anne Cohendet**

DANS **REVUE JURIDIQUE DE L'ENVIRONNEMENT 2020/4 Volume 45**, PAGES 821 À 837  
ÉDITIONS **JLE**

ISSN 0397-0299

Date de mise en ligne : 07/01/2021

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2020-4-page-821?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 JLE.**

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](https://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.



## CHRONIQUE D'UN TIMIDE ÉVEIL

**Marine FLEURY**

Maîtresse de conférences à l'Université de Picardie Jules Verne (UPJV)

**Marie-Anne COHENDET**

Professeure à l'École de Droit de la Sorbonne, Université Paris 1

**Résumé** « Qui peut le plus peut le moins ». Cette maxime décrit parfaitement cette année d'application de la Charte de l'environnement par le juge constitutionnel. La consécration d'un objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement patrimoine commun des êtres humains ouvre une page contentieuse qui suscite de nouvelles questions à propos de la Charte de l'environnement.

**Mots clés** : Charte de l'environnement, juge constitutionnel, protection de l'environnement.

**Summary** *Chronicle of a shy wake up.* "Who can do more can do less". This maxim perfectly describes this year of constitutional litigation. The consecration of the protection of the environment, the common heritage of all mankind, as an objective of constitutional value however, raises new questions about the effects of Environmental Charter.

**Keywords:** *Environmental Charter, constitutional judge, environmental protection.*

« Je ne crois pas que le modèle amish permette de régler les problèmes de l'écologie contemporaine », E. Macron<sup>1</sup>

« It will start getting cooler, just you watch. », D. Trump<sup>2</sup>

« Qui peut le plus peut le moins ». Cette maxime pourrait parfaitement résumer cette année de contentieux constitutionnel de la Charte de l'environnement, dans un contexte où certaines déclarations de chefs d'État peuvent laisser pantois. Dans notre dernière chronique, nous nous demandions si le peu de succès de la Charte trouvait son origine non pas dans la Charte elle-même, mais dans l'inadaptation des règles par lesquelles le juge a choisi de traiter le cas qui lui est soumis<sup>3</sup>. La réponse semble avoir été donnée cette année par le Conseil constitutionnel qui a finalement décidé de faire évoluer l'interprétation de la Charte de l'environnement.

Pourtant, les choses auraient pu sembler mal engagées. Une fois de plus, peu de décisions ont été rendues sur le fondement – explicite ou implicite<sup>4</sup> – de la Charte. La Charte apparaît explicitement dans le corps de la motivation de trois décisions – la décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, *Loi d'orientation des mobilités*, la décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes*<sup>5</sup>, la décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020, *Force 5*. Elle est également citée dans le dossier documentaire d'une décision – la décision n° 2019-808, QPC *Société Total raffinage France*.

Encore une fois, parmi ces décisions, les dispositions de la Charte de l'environnement ne sont pas souvent celles qui sont invoquées par les requérants pour justifier l'inconstitutionnalité de la loi. Dans trois affaires, les auteurs de la QPC se prévalaient d'une violation de la liberté d'entreprendre<sup>6</sup> ou du principe d'égalité devant les charges publiques<sup>7</sup>. En revanche, la Charte sert de fondement direct à la prétention du demandeur dans la décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020, *Force 5*. Mais à nouveau n'était mobilisé que son article 7 relatif au droit de participer à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Déclaration d'Emmanuel Macron du 14 septembre 2020 à propos du développement de la 5 G.

<sup>2</sup> <https://oklahoman.com/article/feed/10095215/trump-biden-facing-off-on-wildfires-climate-change>.

<sup>3</sup> M. Fleury et M.-A. Cohendet, « Chronique d'un rendez-vous manqué », *RJE*, 4/2019, vol. 44, p. 787.

<sup>4</sup> Par fondement implicite, nous visons les cas où les dispositions de la Charte de l'environnement ont été mentionnées dans le dossier documentaire comme des normes de référence sans que la motivation de la décision en fasse mention.

<sup>5</sup> Ci-après, affaire *UIPP*.

<sup>6</sup> Décision n° 2019-794 DC et n° 2019-823 QPC.

<sup>7</sup> Décision n° 2019-808 QPC.

<sup>8</sup> Pour un bilan du succès contentieux de la disposition, v. M.-A. Cohendet et M. Fleury, « Chronique constitutionnelle de l'application de la Charte de l'environnement », *RJE*, 4/2018, vol. 43, p. 749.



Toutefois, cette année, l'apparente maigreur du bilan ne doit pas masquer l'évolution éclatante de l'interprétation constitutionnelle des dispositions de la Charte. Le temps du « laconisme »<sup>9</sup> et de la « déception »<sup>10</sup> aurait fait place à celui « de la récolte »<sup>11</sup> ou, de manière plus prudente, à celui « des riches promesses »<sup>12</sup> ou du « verdissement en devenir de la jurisprudence constitutionnelle »<sup>13</sup>. Mais alors que s'est-il donc passé au palais de Montpensier ?

Le coup de semonce a retenti à la faveur de la décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020 *Union des industries de la protection des plantes*. Dans cette affaire était en cause la constitutionnalité de l'article L. 253-8 du Code rural et de la pêche maritime par lequel le législateur avait interdit, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 et sous réserve du respect des règles de l'OMC, la production, le stockage et la circulation des pesticides contenant des substances actives non approuvées par un règlement de l'Union européenne. La décision du 31 janvier 2020 était donc attendue. Elle devait sceller le destin juridique déjà tumultueux de cette mesure phare de la loi EGALIM<sup>14</sup>. Le juge constitutionnel a clos le débat non sans panache. Pour relever la constitutionnalité de l'interdiction, d'une part, il reconnaît un objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement en se fondant sur le préambule de la Charte, dont le troisième considérant dispose que l'environnement est le « patrimoine commun des êtres humains »<sup>15</sup> et, d'autre part, il estime que ce texte habilite le législateur à réglementer « les effets que les activités exercées en France peuvent porter à l'environnement à l'étranger »<sup>16</sup>.

Douze ans après avoir admis la valeur constitutionnelle de l'ensemble des dispositions de la Charte de l'environnement, le juge constitutionnel semble enfin disposé à appliquer plus sérieusement ce texte fondamental. Si cette évolution remarquable a été logiquement remarquée<sup>17</sup>, les deux décisions précédentes ayant mobilisé

<sup>9</sup> M. Fleury et M.-A. Cohendet, « Chronique d'un rendez-vous manqué... », *RJE* 4/2019, vol. 44, p. 787 ; P. Rrapi, « Face au bulldozer "ELAN", le Conseil constitutionnel reste de béton », *RDH*, Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 8 janvier 2019.

<sup>10</sup> Ph. Billet, « Un nouvel objectif de valeur constitutionnelle : la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 21-22, 25 mai 2020, p. 2156.

<sup>11</sup> Y. Aguila, L. Rollini, « Charte de l'environnement : le temps de la récolte », *La Semaine juridique, Édition générale*, 9 mars 2020, n° 10, p. 466-471.

<sup>12</sup> S. Mabile, B. Parance, « Les riches promesses de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement ? », *Recueil Dalloz*, 4 juin 2020, n° 20, p. 1159.

<sup>13</sup> F. Savonitto, « Un verdissement en devenir de la jurisprudence constitutionnelle », *Actualité juridique. Droit administratif*, 8 juin 2020, n° 20, p. 1126.

<sup>14</sup> L'article L. 253-8 du Code rural et de la pêche maritime était issu de l'article 83 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous. Pour une histoire de cette disposition, F. Savonitto, « Un verdissement en devenir de la jurisprudence constitutionnelle », *art. cit.*, p. 1126.

<sup>15</sup> Cons. 4 de la décision n° 2019-823 QPC.

<sup>16</sup> Cons. 6 de la décision n° 2019-823 QPC.

<sup>17</sup> Outre les articles précités, ajoutons V. Gossel-Le Bihan, « Le droit à un environnement

la Charte cette année en avaient posé les jalons<sup>18</sup> (I.). Toutefois, les perspectives ouvertes par cette évolution ne semblent guère figées. Bien au contraire, elles demeurent frappées de nombreuses incertitudes qu'il incombera au Conseil constitutionnel de lever (II.).

## I. QUI PEUT LE PLUS...

Durant cette période, le Conseil constitutionnel a considéré que la protection de l'environnement est un objectif de valeur constitutionnelle (A.) et il a surtout adopté une définition audacieuse de l'environnement protégé (B.).

### A. LA RECONNAISSANCE DE LA VALEUR CONSTITUTIONNELLE DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

La déclaration du Conseil constitutionnel a eu l'effet d'un coup d'éclat. Enfin, la protection de l'environnement n'est plus seulement un objectif d'intérêt général, mais un objectif de valeur constitutionnelle. Pour le juge, le préambule de la Charte de l'environnement affirmant que : « l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel (...) *l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains* (...) la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation (...) 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 (...), il en découle que la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle »<sup>19</sup>.

Ce changement sémantique pourrait sembler anodin à qui n'est pas habitué aux raffinements de la jurisprudence constitutionnelle. Lorsqu'il reproche au législateur d'avoir trop restreint les libertés (contrôle de l'excès de pouvoir législatif selon Vedel), le juge constitutionnel opère un contrôle de proportionnalité dans lequel il vérifie d'abord que les restrictions apportées aux droits et libertés constitutionnels sont nécessaires, c'est-à-dire justifiées par un objectif valide avant de vérifier que l'atteinte à ces droits ou libertés est proportionnée à cet objectif. Or, le Conseil distingue deux

---

équilibré et respectueux de la santé, une exigence de valeur constitutionnelle», *AJDA*, 2020, p. 137 ; M. Vervynck, «La protection de l'environnement ne s'arrête pas à nos frontières», *Dalloz actualité*, 12 mars 2020 ; A. Roblot-Troizier, «Chronique de jurisprudence – Droit administratif et droit constitutionnel», *RFDA*, 2020, p. 501 ; V. Champeil-Desplats, «La protection de l'environnement, objectif de valeur constitutionnelle : vers une invocabilité asymétrique de certaines normes constitutionnelles ?», *RDH*, Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 24 février 2020.

<sup>18</sup> Décision n° 2019-808 QPC, *Société Total raffinage France* et décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, *Loi d'orientation des mobilités*.

<sup>19</sup> Cons. 4. Souligné par nous.



catégories d'objectifs valides. Il peut s'agir d'un but ou d'un objectif d'intérêt général. Dans ce cas, le juge estime que l'objectif poursuivi met en œuvre une exigence constitutionnelle sans avoir, en lui-même, de valeur constitutionnelle et *a fortiori* de fondement constitutionnel. Au contraire, il est qualifié d'exigence constitutionnelle lorsqu'il résulte directement d'une norme constitutionnelle<sup>20</sup>. La qualification de « la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains » d'objectif de valeur constitutionnelle assure donc la reconnaissance définitive de la valeur constitutionnelle de ce but.

Le Huron s'étonnerait sans doute de l'enthousiasme suscité par cette requalification. En effet, alors que les juges – constitutionnels et administratifs – avaient solennellement admis la valeur constitutionnelle de « l'ensemble des droits et des devoirs définis dans la Charte de l'environnement »<sup>21</sup>, le Conseil constitutionnel continuait de qualifier l'objectif de protection de l'environnement d'objectif ou de but d'intérêt général<sup>22</sup>. Son trouble serait sans doute alimenté par le constat de l'irruption ancienne, bien avant l'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement, de ce but d'intérêt général parmi les buts valides qui justifient les restrictions législatives des droits et libertés constitutionnels. Il est tout de même extrêmement choquant de constater l'inertie des juges pour appliquer un droit fondamental pourtant solennellement affirmé par le Peuple français à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, aux termes duquel « chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ».

Ce déni trouvait sans doute son origine dans le destin troublant que le Conseil constitutionnel offrit à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte. Sa frilosité à reconnaître son invocabilité directe signalait dans un premier temps sa résistance à lui reconnaître la qualité de droit subjectif. Dans son commentaire sur la décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012<sup>23</sup>, il était rappelé la prudence du Conseil constitutionnel qui, dans la décision *Michel Z*<sup>24</sup>, « n'avait pas fait (*sic*) du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé un droit subjectif invocable en tant que tel ». Il est quand même fascinant de constater comment, dans cette décision, le Conseil s'octroyait le pouvoir souverain du Peuple en réduisant à néant un droit fondamental clairement affirmé dans la Constitution. D'ailleurs, s'il admettait dans la décision n° 2012-282 l'invocabilité de l'article 1<sup>er</sup>, les bornes qu'il en déduisait pour l'action du législateur paraissaient incertaines. En effet, ne disposant pas « d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement », il affirmait qu'il ne lui appartenait pas de « substituer son appréciation à celle du législateur sur les moyens par lesquels le législateur entend mettre en œuvre le droit

<sup>20</sup> G. Merland, *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, 2004, LGDJ, coll. « Thèses », n° 121, 428 p.

<sup>21</sup> Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*.

<sup>22</sup> Cons. const., 4 août 2016, n° 2016-737 DC, *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, cons. 39.

<sup>23</sup> Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autre*.

<sup>24</sup> Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre*.

de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». Rien d'autre. Il fallut attendre la décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018<sup>25</sup> pour que, dans le cadre du contentieux *a priori*, la loi soit finalement contrôlée au regard de l'article 1<sup>er</sup>. Le Conseil reconnaissait donc nécessairement, mais implicitement que cette disposition abritait une norme juridique limitant en l'espèce la compétence du législateur dans la détermination « des principes fondamentaux de la préservation de l'environnement ».

D'ailleurs, dans la décision du 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes*, le Conseil aurait déduire de l'article 1<sup>er</sup> l'obligation pour le législateur de protéger l'environnement. Tel n'a pourtant pas été son choix. Ce dernier a préféré se référer au préambule de la Charte pour admettre la valeur constitutionnelle de l'objectif de protection de l'environnement. Certes, les préambules constituent une ressource classique du juge constitutionnel. Certes, le préambule de la Charte lui avait déjà permis de déduire une norme de référence du contrôle de constitutionnalité de la loi<sup>26</sup>. Certes, le juge constitutionnel lui avait déjà reconnu une valeur constitutionnelle<sup>27</sup>. De surcroît, l'objectif de préservation de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains se retrouve explicitement ou presque<sup>28</sup> dans la lettre du préambule de la Charte. Mais en dépit de ces raisons, fonder l'objectif de préservation de l'environnement sur le préambule exprime un refus : celui de lui préférer l'article 1<sup>er</sup> de la Charte pourtant visé au dossier documentaire de la décision<sup>29</sup>.

Ce choix est d'autant plus étonnant qu'une autre décision rendue cette année – la décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019 relative à la *Loi d'orientation des mobilités* – le laissait présager.

Dans cette affaire, était en cause la conformité à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'article 73 de la loi d'orientation des mobilités (ci-après LOM) fixant à l'action de l'État l'objectif d'atteindre la décarbonation complète du secteur des transports terrestres d'ici à 2050. Les députés requérants critiquaient ici « le trop de peu de loi » en estimant qu'en adoptant cette disposition, le législateur avait privé de garanties légales les exigences constitutionnelles découlant de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte. Leur critique invitait le juge à apprécier le caractère suffisant de l'objectif et des moyens adoptés par le législateur pour lutter contre la pollution atmosphérique<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, *Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*.

<sup>26</sup> Décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, *Mme Ekaterina B., épouse D. et autres*.

<sup>27</sup> Décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, *Société Casuca*.

<sup>28</sup> Plusieurs auteurs ont relevé que le Conseil avait substitué à la préservation de l'environnement visée au 6<sup>e</sup> alinéa du Préambule et à l'article 34 de la Constitution « la protection » de l'environnement. Les conséquences de cette variation sémantique paraissent incertaines d'autant que le Conseil se référait déjà à la protection de l'environnement pour qualifier le motif d'intérêt général.

<sup>29</sup> En ce sens, A. Roblot Troizier, « La protection de l'environnement : un nouvel objectif de valeur constitutionnelle, une nouvelle invocabilité, un nouveau contrôle ? », *RFDA*, 2020, p. 501.

<sup>30</sup> Notons qu'il s'agit d'un usage classique de la théorie des garanties légales des exigences constitutionnelles. Pour une analyse, L. Gay, « "L'effet cliquet" dans la jurisprudence du Conseil



Dans sa seconde branche, le second moyen est jugé inopérant par le Conseil. En effet, le législateur avait habilité le Gouvernement à définir par voie d'ordonnances les moyens propres à atteindre cet objectif. De manière classique, le Conseil estime qu'il ne lui appartient pas de juger de l'opportunité de cette délégation de pouvoir, son contrôle se limitant à la vérification des conditions fixées à l'article 38 de la Constitution<sup>31</sup>.

En revanche, le Conseil constitutionnel accueille le moyen dans sa première branche. Il opère alors un contrôle substantiel de l'objectif posé à l'article 73 de la LOM au regard de l'article 1<sup>er</sup>. Pour y parvenir, il estime d'une part que l'article 1<sup>er</sup> constitue une « exigence »<sup>32</sup> ou des « exigences »<sup>33</sup> constitutionnelles que les objectifs assignés par la loi à l'action de l'État doivent respecter. D'autre part, il relève qu'il incombe au juge constitutionnel de s'assurer que ces objectifs « ne sont pas manifestement inadéquats à la mise en œuvre de cette exigence constitutionnelle »<sup>34</sup>. Le juge a donc nécessairement et implicitement admis que l'article 1<sup>er</sup> contient une obligation, qu'il impose un devoir au législateur et que, lorsqu'est en cause la conformité d'un objectif à cette obligation, seul un contrôle restreint à l'inadéquation manifeste de l'objectif au regard de cette exigence constitutionnelle est possible. Il transpose aux objectifs de l'État le contrôle minimal qu'il opère déjà sur les moyens utilisés ou les garanties prévues par la loi pour mettre en œuvre l'article 1<sup>er</sup><sup>35</sup>. Ce faisant, le Conseil revient sur une jurisprudence ancienne qui déduisait du caractère non normatif des lois de programme l'impossibilité d'en livrer un contrôle de constitutionnalité. Cette position, forgée dans la décision *Loi sur l'avenir de l'école*<sup>36</sup>, avait d'ailleurs été transposée, lors de l'examen de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte<sup>37</sup>, aux objectifs assignés à la politique énergétique de l'État inscrits aux articles L. 100-1, L. 100-2 et L. 100-4 du Code de l'énergie<sup>38</sup>. La décision sur la loi LOM constitue de l'aveu même du juge constitutionnel un « abandon [prudent] de sa jurisprudence antérieure qui regardait comme inopérante toute contestation au fond d'une disposition programmatique »<sup>39</sup>. Désormais, les dispositions, même programmatiques, de la loi pourront faire l'objet d'un contrôle de l'inadéquation manifeste aux normes constitutionnelles.

---

constitutionnel», *Ive Congrès français de droit constitutionnel*, Aix-en-Provence, 10, 11 et 12 juin 1999, ateliers 6-11, p. 18.

<sup>31</sup> Pour un bilan du contrôle des ordonnances, A. Levade, « Conseil constitutionnel et ordonnances : l'inraisemblable revirement », *La Semaine Juridique, Édition générale*, n° 26, 29 juin 2020.

<sup>32</sup> Cons. 36.

<sup>33</sup> Cons. 37.

<sup>34</sup> Cons. 36.

<sup>35</sup> Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, préc., cons. 6 à 12.

<sup>36</sup> Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*.

<sup>37</sup> Décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*.

<sup>38</sup> Cons. 12 de la décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, préc.

<sup>39</sup> Commentaire de la décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, en ligne : [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/2019794dc/2019794dc\\_ccc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2019794dc/2019794dc_ccc.pdf).

Ce revirement est porteur de plusieurs conséquences. D'un côté, cette décision augure d'un renouvellement des possibilités de saisine du Conseil en QPC. Elle semble propre à étendre le champ des dispositions législatives invocables dans le cadre d'une QPC voire constitue un changement des circonstances de droit dont les requérants devraient pouvoir se prévaloir pour obtenir le contrôle d'autres objectifs que le Conseil avait cru ne pas pouvoir contrôler<sup>40</sup>.

D'un autre côté, cette décision peut faire craindre que le contenu du devoir exigé par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte demeurera relatif et incertain en raison des limites (temporaires ?) de l'intensité du contrôle exercé par le juge. Le contrôle de l'inadéquation manifeste permet au juge de ne pas définir *a priori* le seuil minimal d'exigence assurant la non-violation d'une norme constitutionnelle. Le seuil d'exigence constitutionnelle dérivant de l'article 1<sup>er</sup> devra donc se construire au fil des espèces, à mesure que le juge relèvera la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité des moyens et des objectifs du législateur au regard de l'article 1<sup>er</sup>.

Enfin, cette décision aurait pu annoncer la promotion du « motif de préservation de l'environnement, qui n'était jusqu'alors que d'intérêt général (...) comme étant de valeur constitutionnelle »<sup>41</sup>. Bien que rendue dans le contentieux du « trop peu de loi », cette décision aurait pu être transposée au contentieux de l'excès législatif. En effet, puisque le juge avait admis que l'article 1<sup>er</sup> abritait une ou des exigences constitutionnelles, il était sinon attendu du moins possible qu'il en déduise que la préservation de l'environnement constituait une exigence constitutionnelle. Dans la décision *UIPP*, le juge refuse de s'y résoudre. La valeur constitutionnelle de l'objectif de protection de l'environnement repose selon lui, sur le préambule de la Charte, le juge ne dissipant donc pas totalement les incertitudes qui frappent l'article 1<sup>er</sup> de la Charte.

Ce choix contraste avec l'audace qui le conduit à renouveler sa définition de l'environnement.

## B. UNE DÉFINITION AUDACIEUSE DE L'ENVIRONNEMENT PROTÉGÉ

« Notion caméléon »<sup>42</sup>, la notion juridique d'environnement repose sur une pluralité de définitions. Le législateur a cherché à les ramasser pour donner corps, dans les dispositions préliminaires du Code de l'environnement, à une définition générale de l'environnement. Ainsi, aux termes de l'article L. 110-1 dudit Code, l'environnement est-il défini comme « le patrimoine commun de la nation » lequel regroupe un ensemble d'espaces, de facteurs, de biens et de relations à savoir « les espaces,

---

<sup>40</sup> Dans le même sens, F. Savonitto, « Un verdissement en devenir de la jurisprudence constitutionnelle », art. cit.

<sup>41</sup> Goessel-Le Bihan, « Le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé, une exigence de valeur constitutionnelle », art. cit. p. 137.

<sup>42</sup> M. Prieur et *alii*, *Droit de l'environnement*, Dalloz, 2019, p. 1.



ressources, et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants, la biodiversité ».

L'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement a mis fin au quasi-monopole du législateur pour définir l'environnement. Désormais, le Conseil constitutionnel devait à son tour préciser la signification de l'environnement d'autant que certaines dispositions de la Charte conditionnent leur applicabilité à une « incidence sur l'environnement »<sup>43</sup>. Jusqu'à la décision *UIPP*, la notion constitutionnelle d'environnement recoupait pour l'essentiel la définition législative.

Un premier écart avait toutefois été consommé à la faveur de la décision n° 2012-282 QPC<sup>44</sup>. Dans cette affaire, il avait relevé « que les griefs tirés de la méconnaissance des articles 1<sup>er</sup> et 3 de la Charte » (...) étaient inopérants pour contester le régime d'autorisation préalable à « l'installation de bâches comportant de la publicité et des dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liées à des manifestations temporaires »<sup>45</sup>. Ce faisant, il avait choisi d'exclure la protection du cadre de vie du champ de la notion constitutionnelle d'environnement. Position éminemment contestable. Depuis lors, il semblait acquis que pour l'application de la Charte, l'environnement était entendu de manière très étroite, excluant la protection du cadre de vie.

La décision *UIPP* introduit un nouvel écart entre les définitions législative et constitutionnelle de l'environnement qui, cette fois, renforce la protection de l'environnement, conformément au troisième considérant de la Charte. Alors que le législateur qualifie l'environnement de « patrimoine commun de la Nation », le juge constitutionnel rappelle qu'il se définit comme « le patrimoine commun des êtres humains ». La notion constitutionnelle d'environnement ne se restreint donc pas aux espaces, facteurs, biens et relations entre les milieux situés sur le territoire national. Elle vise l'ensemble des espaces, facteurs, biens et relations entre les milieux de la planète. Cette expression n'est pas sans rappeler la consécration des fonds marins comme « patrimoine commun de l'humanité » en droit international public<sup>46</sup>. Dans ce cadre, elle s'associe à un régime de protection reposant sur quatre principes : « la non-appropriation, la gestion internationale, le partage des bénéfices et l'utilisation exclusivement pacifique des ressources naturelles »<sup>47</sup>. Le Conseil constitutionnel déduit de la qualité de patrimoine commun des êtres humains que la protection de l'environnement à l'étranger constitue désormais un objectif justifiant les restrictions

<sup>43</sup> C'est évidemment le cas de l'article 7 de la Charte.

<sup>44</sup> Décision n° 2012-282 QPC, préc.

<sup>45</sup> Cons. 9 de la décision n° 2012-282 QPC.

<sup>46</sup> Résolution 2749 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations unies, 1970, et Article 136 de la Convention sur le droit de la mer du 30 avril 1982 de Montego Bay.

<sup>47</sup> S. Paquerot, « Note sur le Statut des ressources vitales en droit international, Essai sur le concept de patrimoine commun de l'humanité. De la nécessité d'appréhender les ressources vitales à travers le concept de patrimoine commun de l'humanité et l'inaptitude de la réponse économique », juin 2005, en ligne : <http://www.institut-gouvernance.org/fr/document/fiche-document-34.html>.

apportées aux droits et libertés constitutionnels en France. Autrement dit, puisque le législateur est habilité à fixer les principes fondamentaux de la préservation de ce patrimoine commun des êtres humains, il est habilité à prendre en considération les incidences des activités françaises sur l'environnement à l'étranger pour instituer des limites à ces activités. Le législateur peut donc imposer à ses sujets de droit des mesures restrictives de liberté en vue de protéger les atteintes à l'environnement sur le territoire d'État tiers, quand bien même cet État autoriserait les activités à l'origine de cette atteinte.

Le Conseil constitutionnel semble dès lors renouveler la conception libérale du principe de non-nuisance à autrui qui borne, depuis la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (article 4), l'exercice de la liberté. En l'espèce, la restriction de la liberté [d'entreprendre] est justifiée par un calcul d'utilité dont l'autre pôle n'est pas l'atteinte au droit d'une personne, mais à un bien, le « patrimoine commun des êtres humains ».

Le droit international public, qui abrite de longue date ce principe, a sans doute inspiré le juge constitutionnel. Le principe général de non-nuisance à l'environnement est d'abord apparu sous les traits d'un principe non écrit du droit international public – *the non-harm rule*<sup>48</sup> – obligeant les États à « contrôler les activités [se déroulant sur leur territoire] susceptibles d'entraîner des effets sur le territoire des autres États » frontaliers<sup>49</sup>. Il a par la suite été explicitement consacré dans de nombreuses conventions internationales de protection de l'environnement et étendu au-delà des dommages environnementaux transfrontaliers<sup>50</sup>. Aussi, la Cour internationale de Justice a-t-elle jugé dans plusieurs affaires que « a State is thus obliged to use all the means at its disposal in order to avoid activities which take place in its territory or in any area under its jurisdiction, causing significant damage to the environment of another State »<sup>51</sup>. Bien que non portées au dossier documentaire de la décision, ces affaires ont sans doute nourri les réflexions du Conseil constitutionnel confortant l'influence réciproque du droit constitutionnel et international de l'environnement<sup>52</sup>.

Mais les origines de cette évolution sont également à rechercher dans une décision rendue quelques mois plus tôt et versée au dossier documentaire. Le 11 octobre 2019, le Conseil constitutionnel avait été saisi de la conformité au principe d'égalité

---

48 Trail Smelter Arbitration, 16 avril 1938 et 11 mars 1941, *United States v. Canada*, Un Reports of International Arbitral Awards (UNRIAA), Vol. III, p. 1905-1982, en ligne <http://untreaty.un.org/cod/risa/cases/vol-III/1095-1982.pdf>.

49 Y. Aguila, L. Rollini, « Charte de l'environnement : le temps de la récolte », art. cit., p. 466.

50 V. notamment le Principe 21 de la Déclaration de Stockholm, Principe 2 de la Déclaration de Rio, Article 3 de la Convention internationale sur la biodiversité biologique.

51 CIJ, 2010, *Argentina v. Uruguay*, PUL Pills on the River Uruguay, §101.

52 M.-A. Cohendet, M. Fleury, « Droit constitutionnel et Droit international de l'environnement », *RFDC*, 2020/2, n° 122, p. 271-297 ; H. Delzangles, « Droit international et droit constitutionnel de l'environnement, de Rio au 3<sup>e</sup> Pacte international relatif au droit des êtres humains à l'environnement », in M.-A. Cohendet, (dir.), *Droit constitutionnel de l'environnement*, Mare et Martin, sous presse.



devant les charges publiques du dispositif de fiscalité environnementale énoncé à l'article 266 quinquies du Code des douanes. Ce dernier instituait une taxe incitative visant à encourager les producteurs de carburants à y inclure une part minimale de biocarburants. Le principe d'une telle imposition n'était pas contesté et ne faisait nul doute. Le Conseil constitutionnel a reconnu de longue date que « le but d'intérêt général qui s'attache à la protection de l'environnement » pouvait justifier l'institution d'un impôt<sup>53</sup>. En revanche, le périmètre de cette fiscalité était discuté en ce que les biocarburants produits à partir de l'huile de palme avaient été exclus de la catégorie des biocarburants en raison de leur impact sur la protection de l'environnement. C'est donc l'adéquation du régime de l'impôt à l'objectif de préservation de l'environnement poursuivi qui était en cause. En effet, lorsqu'une imposition a pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à un objectif d'intérêt général, le principe d'égalité exige que « les règles instituées (...) soient justifiées au regard desdits objectifs »<sup>54</sup> et notamment qu'elles y répondent au regard de critères objectifs et rationnels.

Dans le cas d'espèce, le juge devait donc s'interroger sur la cohérence des critères qui justifiaient l'exclusion des biocarburants produits à partir de l'huile de palme au regard de l'objectif de protection de l'environnement. Il relève que le législateur l'avait justifiée au regard de l'augmentation directe et indirecte des gaz à effet de serre générée par la culture et la production d'huile de palme en France et à l'étranger. Il en conclut qu'« en excluant pour le calcul de la taxe la possibilité de démontrer que l'huile de palme pourrait être produite dans des conditions particulières permettant d'éviter le risque de hausse indirecte des émissions de gaz à effet de serre, le législateur a, en l'état des connaissances et des conditions mondiales d'exploitation de l'huile de palme, retenu des critères objectifs et rationnels en fonction du but poursuivi »<sup>55</sup> de protection de l'environnement. Dans cette décision, il reconnaissait donc déjà que la protection de l'environnement à l'étranger justifie la cohérence des choix du législateur national dans la mise en œuvre des principes constitutionnels<sup>56</sup>.

La décision *UIPP* est donc le fruit de discrètes évolutions de la jurisprudence constitutionnelle. Toutefois, de nombreuses incertitudes demeurent sur les conséquences à tirer de cette évolution.

## II. ... PEUT LE MOINS ?

Le Conseil constitutionnel a donc ouvert de belles opportunités pour enfin appliquer plus sérieusement la Charte. Cependant, il convient de rester prudent en constatant

<sup>53</sup> Décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, *Loi de finances pour 2003*, cons. 57.

<sup>54</sup> Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 80.

<sup>55</sup> Cons. 9.

<sup>56</sup> P. Rrapi, « Le Conseil constitutionnel (aussi) voit les glaciers fondre. À propos de la décision du 11 octobre 2019 du Conseil constitutionnel (2019-808 QPC), Société Total raffinage », *RDH*, Actualités droits libertés, décembre 2019.

qu'il lui revient désormais de tirer les conséquences de ses avancées sur plusieurs points. Or, la mise à l'épreuve de la participation au regard des ordonnances (A.) et les suites à donner à la décision *UIPP* (B.) ouvrent plus de questions que de réponses.

## A. LA PARTICIPATION À L'ÉPREUVE DES ORDONNANCES

Une autre décision a été particulièrement remarquée cette année au-delà du cercle des commentateurs habituels de décisions relatives à la Charte. En effet, la décision du 28 mai 2020 *Force 5*<sup>57</sup> agit comme un révélateur des effets parfois troublants de la QPC sur la protection de la compétence du législateur.

Il faut dire que tous les ingrédients étaient réunis pour que cette décision suscite l'intérêt. Le premier tenait à l'objet du litige. Dans cette affaire, était en cause l'article L. 311-5 du Code de l'énergie aux termes duquel l'autorisation préalable à l'exploitation d'une installation de production d'électricité est délivrée. Cette autorisation s'inscrit dans une opération complexe qui nécessite la délivrance de plusieurs décisions administratives relevant d'autres législations. Elle devait donc conduire à préciser le stade auquel la participation du public est requise et les conditions d'appréciation de l'incidence sur l'environnement d'une décision administrative. Le deuxième ingrédient résultait d'un changement de circonstances de droit. En effet, le cadre du litige constitutionnel était figé par le recours pour excès de pouvoir qui lui servait de support. Or, depuis l'introduction dudit recours, le cadre juridique applicable à l'élaboration de cette autorisation avait été bouleversé par l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 5 août 2013<sup>58</sup>. Cette ordonnance, non ratifiée, avait justement introduit à l'article L. 120-1-1 du Code de l'environnement une procédure supplétive organisant la participation du public à l'élaboration des décisions individuelles des autorités administratives. Le troisième ingrédient tenait aux enjeux économiques affectés par la décision. L'observation des parties au litige – outre l'association *Force 5*, *Total Direct Énergie Génération* et la *Compagnie électrique de Bretagne* – laisse entrevoir les intérêts économiques affectés par le litige. D'ailleurs, ce risque avait été identifié par le Conseil qui ordonna une mesure d'instruction afin de connaître l'impact qu'aurait la non-ratification de l'ordonnance sur l'affaire<sup>59</sup>.

Le premier enseignement de cette décision concerne la participation du public. De manière classique, le Conseil constitutionnel apprécie l'incidence sur l'environnement de la décision au regard de son objet. En l'espèce parce que l'autorisation désignait outre le titulaire, le mode de production, la capacité de production d'énergie et le lieu de l'implantation de l'exploitation – il relève qu'elle aurait une incidence directe et significative sur l'environnement, et ce quand bien même sa délivrance serait insuffisante à la mise en œuvre effective de la centrale de production d'électricité.

---

<sup>57</sup> Décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020, *Force 5*.

<sup>58</sup> Ordonnance n° 2013-714 du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

<sup>59</sup> T. Perroud, « La Constitution "Total" », *Rec. Dalloz*, 2020, p. 1390.



Désormais, il est admis que les exigences de l'article 7 débordent le champ d'application des autorisations relevant du Code de l'environnement. Toutefois, le Conseil précise que face à une opération complexe – lorsqu'une même opération ou activité fait l'objet de décisions publiques successives – le législateur est compétent pour prévoir des modalités particulières de participation du public pourvu que ces modalités « garantissent une appréciation complète des incidences directes et significatives de ces décisions sur l'environnement »<sup>60</sup>. Autrement dit, dans le cadre des opérations complexes, contrairement à ce que la lettre de la Charte semblait présager, il sera loisible au législateur de ne pas organiser la participation du public à l'ensemble des décisions administratives nécessaires à la mise en œuvre de l'opération. En revanche, s'il fait ce choix, le législateur devra s'assurer que la participation intervienne lorsque toutes les incidences directes et significatives de l'opération peuvent être mises en discussion.

Le Conseil constitutionnel semble adopter une position médiane satisfaisant tant les exigences de la célérité de la prise de décision publique que l'effectivité de la participation. Néanmoins, le critère retenu – la connaissance de l'ensemble des incidences directes et significatives de l'opération – laisse songeur. En effet, à chacune des décisions administratives qui émaillent les opérations complexes peuvent correspondre des incidences sur l'environnement distinctes. Par exemple, une autorisation délivrée sur le fondement de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) n'abordera pas les mêmes enjeux environnementaux que celle adoptée au titre de la législation sur les espèces protégées ou de l'eau. Aussi, la connaissance de l'ensemble des décisions directes et significatives de l'opération peut être morcelée en une pluralité d'autorisations qui toutes ensemble assurent l'information complète du public. Ensuite, s'il semble justement protéger la qualité de l'information mise à la disposition du public, le critère retenu ne prend pas en considération une autre condition qui s'impose comme une garantie essentielle du droit de participer en droit international : sa tenue en temps utile, lorsque toutes les options sont encore ouvertes.

Cette omission traduit la difficulté d'adopter une vision fonctionnelle de la participation en droit national. En droit de l'Union et dans la Convention d'Aarhus, la participation remplit une fonction vis-à-vis de l'élaboration de la décision environnementale. Elle est pensée comme un instrument de son amélioration à deux égards. D'un côté, la participation apparaît comme un facteur d'acceptabilité des décisions. D'un autre, elle permettrait d'adopter de meilleures décisions, plus protectrices de l'environnement. Cette vision fonctionnelle de la participation a conduit le droit international à assortir le droit de participer de trois garanties juridiques : la qualité de l'information, l'organisation de la participation au moment où toutes les options sont encore ouvertes, la prise en considération par l'autorité décisionnaire de ses résultats. L'ensemble de ces critères aurait pu être mobilisé pour conditionner la discrétion du législateur et mieux assurer, dans le cadre des opérations complexes, l'effet utile de la participation.

---

<sup>60</sup> Décision n° 2020-843 QPC, cons. 9.

Toutefois, dans cette affaire, le Conseil n'a pas été conduit à examiner la pertinence de l'inscription de la participation dans un processus décisionnel puisqu'aucune procédure de participation n'était prévue par le législateur avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance, inapplicable au litige et qu'après son entrée en vigueur, l'ordonnance n'avait pas été ratifiée par le Parlement. La censure de la disposition au titre de l'incompétence négative du législateur était donc attendue. Elle ne sera pourtant que partiellement relevée par le Conseil constitutionnel. En effet, le juge relève que, bien que le Parlement n'ait pas ratifié l'ordonnance instituant la procédure de participation supplétive, à compter de l'expiration du délai de transposition, les dispositions de l'ordonnance « devaient être regardées comme des dispositions législatives »<sup>61</sup>. Dès lors, l'inconstitutionnalité de l'article L. 311-5 du Code de l'énergie était levée à compter de l'expiration du délai de ratification puisque la « loi » avait déterminé les conditions et les limites de la participation.

Si cette prise de position est plus que critiquable du point de vue de l'interprétation qu'elle suppose des normes constitutionnelles<sup>62</sup>, elle constitue un nouveau changement de circonstances de droit qui devrait justifier l'introduction de nouvelles QPC mobilisant la Charte de l'environnement.

## B. LES INCERTITUDES NON DISSIPÉES PAR LA DÉCISION *UIPP*

Au-delà des progrès que la décision *UIPP* représente pour l'interprétation des normes constitutionnelles de l'environnement, la décision est porteuse de nombreuses incertitudes qui nourrissent les espoirs ou les doutes sur ses effets à plus long terme.

Un premier doute concerne le champ d'application du principe de non-nuisance à l'environnement national et extranational dérogé par le Conseil constitutionnel. En effet, sa reconnaissance dans la décision *UIPP* fut tout aussi éclatante que son rejet en matière de protection de la santé publique. En effet, dans la décision n° 2015-480 QPC du 17 septembre 2015, *Association Plastics Europe*, visée au dossier documentaire de la décision, était examinée la constitutionnalité de restrictions apportées à la liberté d'entreprendre au nom de l'objectif constitutionnel de protection de la santé, déduit du 11<sup>e</sup> alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. Plus précisément, le législateur avait entendu suspendre la fabrication et l'exportation de produits contenant du Bisphénol A sur le territoire ou à partir du territoire national en raison des risques de cette molécule pour la santé. Pour le Conseil, ces suspensions resteraient « sans effet sur la commercialisation de ces produits dans les pays

---

<sup>61</sup> Cons. 11.

<sup>62</sup> L'expiration du délai de ratification n'a pas d'incidence sur la valeur juridique de la disposition. Elle met un terme à l'habilitation faite au pouvoir réglementaire à intervenir au-delà du champ de compétences que lui assigne la Constitution à l'article 37. Le délai de ratification est une norme qui conditionne la validité d'une habilitation et non la valeur juridique de la norme produite au terme de l'habilitation. Une autre procédure – la ratification par le Parlement – a pour objet de modifier sa valeur juridique puisqu'aux termes de la Constitution, la loi doit être votée par le Parlement (article 24 de la Constitution).



étrangers » puisque la vente de ces produits y était autorisée<sup>63</sup>. Dès lors, la restriction apportée à la liberté d'entreprendre était sans relation avec l'objectif de santé publique poursuivi puisque les produits contenant du bisphénol A continueraient d'être commercialisés à l'étranger. Par analogie, dans l'affaire *UIPP*, il était attendu que le Conseil relève, pour les mêmes raisons, l'inconstitutionnalité de l'interdiction d'exporter les pesticides. Doit-on désormais penser que, par analogie, le Conseil appliquera le même raisonnement lorsqu'est en cause la protection de la santé ?

La réponse semble être positive lorsque sera en cause « le "tandem" protection de l'environnement et de la santé »<sup>64</sup>. En effet, dans l'affaire *UIPP*, l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé était invoqué à la suite de l'objectif de protection de l'environnement et l'article 1<sup>er</sup> de la Charte exprime l'interdépendance de l'environnement et de la protection de la santé<sup>65</sup>. En revanche, dans l'hypothèse où ne serait en cause que la protection de la santé, la solution ne semble pas acquise avec certitude. Une exigence de cohérence plaiderait pour que le principe de non-nuisance soit également appliqué à la protection de la santé, selon les mêmes termes qu'il l'est à la protection de la santé et de l'environnement. Néanmoins, rien ne garantit que le Conseil constitutionnel ordonnera l'ensemble de sa jurisprudence autour de ce principe de raisonnement, d'autant que le champ d'application dudit principe est, dans la décision, moins justifié par le calcul d'utilité que par la nature du bien protégé.

Par ailleurs, la reconnaissance de la préservation de l'environnement comme objectif de valeur constitutionnelle conduit à s'interroger sur la valeur des autres objectifs d'intérêt général favorables à la protection de l'environnement. En effet, au-delà de l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement<sup>66</sup>, le Conseil a reconnu « l'objectif d'intérêt général de lutter contre "l'effet de serre" » ou « de lutter contre les émissions de GES dans le monde »<sup>67</sup>, de lutter contre la pollution de l'air<sup>68</sup>, de limiter le trafic routier dans les îles maritimes<sup>69</sup>, de réduire la consommation énergétique des bâtiments résidentiels<sup>70</sup> ou encore de promouvoir les énergies renouve-

**63** En revanche, il avait reconnu la constitutionnalité de l'interdiction de commercialisation desdits produits sur le territoire national.

**64** L. Fonbaustier, « Valeur constitutionnelle de la protection de l'environnement – Le Conseil constitutionnel et la liberté d'entreprendre à la lumière des objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé », *Droit administratif*, n° 4, avril 2020, comm. 17.

**65** Article 1<sup>er</sup> : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ».

**66** Décision n° 2019-808 QPC, préc. cons. 8

**67** Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000 relative à la *loi de finances rectificative pour 2000* et celle n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la *loi de finances pour 2010*.

**68** Décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013, *Syndicat français de l'industrie cimentière et autre* et n° 2017-631 QPC du 24 mai 2017, *Association pour la gratuité du pont de l'île d'Oléron*.

**69** Décision n° 2017-631 QPC du 24 mai 2017, *Association pour la gratuité du pont de l'île d'Oléron*.

**70** Décisions n° 2015-718 DC du 13 août 2015, *Loi énergie et croissance verte* et la décision

lables<sup>71</sup>. Pour l'heure, tous ces objectifs sont d'intérêt général. Pourrait-on imaginer que la reconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle de préservation de l'environnement permette tout à la fois une rationalisation de ces buts autour de la préservation de l'environnement et une promotion de leur valeur juridique? Ce faisant, le Conseil rationaliserait leur usage, admettrait toutes les déclinaisons des politiques de protection de l'environnement et ferait une application plus raisonnable de la Charte de l'environnement.

De plus, le statut d'objectif de valeur constitutionnelle reconnu à la protection de l'environnement laisse pendante la question de sa portée. Si le Conseil constitutionnel a classiquement admis que le législateur puisse limiter les droits et libertés constitutionnels sur le fondement de cet objectif, il devrait également le soumettre à l'interdiction de le méconnaître et à l'obligation de le concrétiser. Avec Pierre de Montalivet, il est utile de rappeler que le Conseil sanctionne la violation par le législateur des objectifs de valeur constitutionnelle, que cette violation résulte de l'obligation de ne pas les méconnaître ou de ne pas les réaliser<sup>72</sup>. En effet, le Conseil déduit tant des obligations négatives que des obligations positives des objectifs de valeur constitutionnelle si bien que « les objectifs ne se contentent pas d'ordonner l'abstention du législateur, mais lui commandent d'agir dans un sens déterminé. Ils déterminent non seulement négativement, mais encore positivement sa "conduite". N'étant pas de simples orientations, mais des obligations, ils sont davantage que du "droit mou" »<sup>73</sup>. Néanmoins, l'intensité de ces obligations trébuche tant sur la nature de ces obligations – des obligations de moyen – que sur l'intensité du contrôle qu'en livre le Conseil – un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation – et sur leur justiciabilité limitée – ils n'ont en principe pas d'effet direct<sup>74</sup>.

Enfin, si cet objectif conditionne l'effectivité du droit constitutionnel de vivre dans un environnement sain et respectueux de la santé, il n'a pas été fondé sur cette disposition. Dès lors, son articulation avec le régime de protection de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte est incertain : le juge le soumettra-t-il, à l'instar des exigences dérivant de l'article 1<sup>er</sup>, à un contrôle de l'inadéquation manifeste ou, comme pour les objectifs de valeur constitutionnelle, à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation? Acceptera-t-il qu'il soit invoqué en QPC, à l'appui de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte ou reviendra-t-il sur la solution retenue dans la QPC *Société Casuca*<sup>75</sup> en permettant l'invocabilité du préambule de la Charte en QPC?

---

n° 2014- 441/442/443 QPC du 23 janvier 2015, *Mme Michèle C.*

<sup>71</sup> Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005 relative à *la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*; décision n° 2013-666 DC du 11 avril 2013 relative à *la loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes*.

<sup>72</sup> P. de Montalivet, « Les objectifs de valeur constitutionnelle », CCC, n° 20, 2006.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> Décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, *Société Casuca*, préc.



Pourrait-il fonder une critique sur l'insuffisance manifeste des moyens mis en place par le législateur pour le réaliser? Permettra-t-il d'abriter d'autres buts environnementaux tels que l'obligation de lutter contre le changement climatique ou la lutte contre la pollution atmosphérique?

Toutes ces questions restent pendantes, gageons qu'elles seront rapidement portées devant le Conseil constitutionnel.