

# Juin 2014 : La Charte de l'environnement de 2004

Note bene : la présente fiche est présentée ici dans l'état de sa publication initiale, sans prise en compte des développements de jurisprudence postérieurs à sa publication.

Depuis l'adoption de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, le premier alinéa du Préambule de la Constitution est ainsi rédigé : « *Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004* ».

Saisi de la loi relative aux organismes génétiquement modifiés en 2008, le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, que les dispositions de l'article 5, « em>comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle » et « *qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif* ». Depuis cette décision, le Conseil a eu l'occasion de répondre à de nombreux griefs tirés de la méconnaissance de cette Charte, dans le cadre du contrôle *a priori* comme dans celui du contrôle *a posteriori*.

Toutes les dispositions de la Charte ont valeur constitutionnelle (décisions n° S2011-192 QPC du 10 novembre 2011 et 2014-394 QPC du 7 mai 2014) mais toutes n'instituent pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit et ne peuvent donc être invoquées à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Ainsi le Conseil a-t-il précisé dans sa décision n° 2014-394 QPC que les sept alinéas qui précèdent les dix articles de la Charte de l'environnement « *ont valeur constitutionnelle* » mais qu'aucun « *d'eux n'institue un droit ou une liberté que la Constitution garantit* ». Auparavant, il avait fait de même pour les dispositions de l'article 6 aux termes desquelles « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* » (décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012) jurisprudence qu'il a rappelée dans sa décision n° 2014-394 QPC.

Le Conseil a reconnu à l'article 1<sup>er</sup> une portée normative en lien avec l'article 2 pour dégager l'existence d'une obligation de « *vigilance environnementale* » s'imposant à l'ensemble des personnes et pas seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif (décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011). Le législateur, compétent pour définir les conditions dans lesquelles une action en responsabilité peut être engagée contre le pollueur sur le fondement de cette obligation de vigilance, ne saurait restreindre excessivement ce droit d'agir. Dans la même décision, le Conseil a précisé que les articles 3 et 4 renvoient à la loi, et dans le cadre défini par elle aux autorités administratives, le soin de déterminer les conditions de la participation de chaque personne à la prévention et à la réparation des dommages à l'environnement. Dans sa décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, le Conseil constitutionnel a confirmé que les quatre premiers articles de la Charte étaient invocables à l'appui d'une QPC, mais il a estimé en l'espèce que le grief tiré de leur violation était inopérant dans la mesure où l'arrachage de végétaux en application des dispositions du code civil réglementant les plantations en limite de propriétés privées était insusceptible d'avoir des conséquences sur l'environnement.

Le Conseil n'a pas encore statué sur l'article 5 aux termes duquel : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ». À propos des dispositions interdisant de façon pérenne le recours à tout procédé de fracturation hydraulique de la roche pour l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux (gaz de schiste), il a jugé « *en tout état de cause inopérant* » le grief tiré de la méconnaissance du principe de précaution, sans se prononcer sur la question de savoir si l'article 5 institue un droit ou une liberté que la Constitution garantit (décision n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013). Tant dans cette décision que dans la décision n° 2014-694 DC du 28 mai 2014, le Conseil constitutionnel se refuse à considérer que le principe de précaution serait une norme constitutionnelle à l'aune de laquelle pourraient être contrôlées des dispositions législatives instaurant des mesures qui ne sont pas « *provisoires* ».

Le Conseil n'a pas encore eu l'occasion de préciser si la méconnaissance des articles 8, 9 et 10 de la Charte de l'environnement pouvait être invoquée dans le cadre d'une QPC. Pour les autres articles, sa jurisprudence s'enrichit régulièrement.

L'article 7 de la Charte qui pose le principe selon lequel « *toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* » a déjà fait l'objet de nombreuses applications.

Le Conseil a censuré des dispositions relatives à la publication des projets de décret de nomenclature pour les installations autorisées ou déclarées qui n'assuraient pas la mise en œuvre du principe de participation du public (décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011). Il a procédé de même pour :

- des dispositions prévoyant que les projets de règles et prescriptions techniques applicables aux installations classées soumises à autorisation font l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant leur transmission au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (décision n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012) ;
- des dispositions relatives à la délivrance des dérogations aux interdictions de toute atteinte aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de toute destruction, altération ou dégradation de leur milieu (décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012) ;
- des dispositions permettant à l'autorité réglementaire de déterminer les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut délimiter des zones où il est nécessaire d'assurer la protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable ainsi que des zones d'érosion et d'y établir des programmes d'actions (décision n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012) ;
- des dispositions relatives au classement et au déclasserment de monuments naturels ou de sites (décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012) ;
- des dispositions relatives aux modalités générales de participation du public limitant celle-ci aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics, alors que des « *décisions non réglementaires peuvent avoir une incidence directe et significative sur l'environnement* » (décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012).

Il a également jugé que les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie et les schémas éoliens qui en constituent une annexe (décision n° 2014-395 QPC du 7 mai 2014) ainsi que les décisions de classement des cours d'eau (décision n° 2014-396 QPC du 23 mai 2014) constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

À l'inverse, le Conseil a jugé que les exigences de l'article 7 n'étaient pas applicables :

- à des dispositions législatives relatives aux décisions sur les emplacements de bâches comportant de la publicité et à l'installation de dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires (décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012) ;
- à l'autorisation préalable à l'installation des dispositifs de publicité lumineuse (même décision) ;
- aux autorisations préalables aux travaux de recherches minières pour le nickel, le chrome et le cobalt en Nouvelle-Calédonie (décision n° 2013-308 QPC du 26 avril 2013) ;
- aux dispositions ayant pour objet de fixer, sur le rivage de la mer, la limite entre le domaine public maritime naturel et les propriétés privées (décision n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013) ;
- aux dispositions renvoyant à un décret en Conseil d'État l'adoption de normes techniques dans le bâtiment destinées à imposer l'utilisation de bois dans les constructions nouvelles (décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013).