BILAN DES 18 MOIS PREMIERS MOIS D'APPLICATION DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT

Par Fabien Bottini,
Doctorant en droit public

Depuis sa consécration par le Conseil constitutionnel, la dignité de la personne humaine n'en finit pas de révolutionner notre droit[1]. Le respect dû à l'individu supposant de le mettre à l'abri de tout ce qui peut être nuisible à sa santé, sa reconnaissance s'est accompagnée, en France, de l'adoption d'une Charte de l'environnement « adossée à la Constitution »[2] de la Ve République[3].

Cette promotion du droit de l'environnement au plus haut niveau de la hiérarchie des normes peut sembler fulgurante s'agissant d'une branche du droit relativement jeune dont la genèse remonte aux années 1970[4]. Elle ne doit cependant pas dissimuler la fortune inégale de cette réglementation destinée à « expliciter la manière dont les pouvoirs publics entendent

---

[1] CC, Décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994, Bioéthique, *JORF*, 29 juillet 1994, n° 174, p. 11024, cons. n° 2.

[2] L'expression est du candidat Chirac. V. son discours sur l'Environnement, prononcé à Orléans le 3 mai 2001, *http://www.elysee.fr*. V. également le discours de M. Jacques Chirac, candidat à la présidence de la République, sur l'Environnement prononcé à Avranches le 18 mars 2002, *Idem*.

[3] L. const. n° 2005-205 du 1er mars 2005, relative à la Charte de l'environnement, *JORF*, 2 mars 2005, n° 51, pp. 3697-3698.
La commission Coppens n'a d'ailleurs pas manqué de relever que « le bénéfice d'un environnement sain est (...) une condition du respect de la dignité humaine » (*Rapport de la commission Coppens de préparation de la charte de l'environnement*, http://www.ladocumentationfrancaise.fr, p. 21). De même, l'article 23 de la Constitution Belge de 1994 opère ce lien entre « dignité humaine » et « le droit à la protection d'un environnement sain » en faisant de ce dernier une condition de la première.
L'adoption de la Charte ne s'est cependant pas faite sans heurt. Pour une synthèse des critiques qui lui ont été adressées, v. Prieur (Michel), « L'environnement entre dans la Constitution », *LPA*, 2005, n° 134, pp. 14-18.

[4] On se souvient qu'il a fallu attendre 1971 pour que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 soit implicitement constitutionnalisée (CC, Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, Liberté d'association, *JORF*, 18 juillet 1971, p. 7114) et 1973 pour qu'elle le soit expressément (CC, Décision n° 73-51 DC du 27 décembre 1973, Taxation d'office, *JORF*, 28 décembre 1973, p. 14004).

protéger l'environnement »[5] à l'échelle mondiale. Car même si une minorité d'Etats milite en faveur de sa reconnaissance, la majorité des pays rechigne encore à lui donner une portée effective.

La plupart d'entre eux refusent de se doter d'une législation véritablement contraignante en la matière par peur de compromettre leur croissance économique[6]. Rien d'étonnant lorsque l'on sait que la grande majorité des entreprises considère la préservation de l'environnement comme un investissement inutile. Au moment de l'élaboration de la Charte, nombre de professionnels nationaux avaient d'ailleurs fait part de leur crainte de voir ce texte « pénalise[r] les entreprises et engendre[r] un blocage économique, résultant d'une perte de compétitivité de la France »[7]. Cette hostilité à la consécration d'un droit général à l'environnement explique que le droit de l'homme à vivre dans un environnement sain ait pendant longtemps fait l'objet de simples déclarations de bonnes intentions, sans valeur juridique contraignante, à l'échelle internationale[8]. Elle explique également l'absence de vision d'ensemble de la plupart des textes adoptés et les incertitudes qui entourent leur portée.

Ces réflexes capitalistes, symptomatiques d'un libéralisme irraisonné faisant la part belle aux profits à court terme, ne peuvent qu'être déplorés dès lors qu'ils compromettent l'avenir de l'Humanité. Sans nier la réalité des risques que peut engendrer une surprotection

---

[5] « Avis du CES présenté par M. Claude Martinand sur "environnement et développement durable, l'indispensable mobilisation des acteurs économiques et sociaux" », *RJ E*, 2003, n° spécial, p. 127.

[6] A l'image de l'Amérique de Georges W. Bush qui n'a toujours pas ratifié le protocole de Kyoto. Cette attitude a été ouvertement critiquée par le Président Chirac pour qui les « Etats-Unis (...) prendraient une lourde responsabilité » s'ils campaient sur leur position (Discours de M. Jacques Chirac, prononcé à Orléans le 3 mai 2001, *op. cit.*).

[7] « Synthèse des réponse au questionnaire destiné à recueillir la contribution des citoyens, dans le cadre de la consultation nationale pour la préparation de la charte de l'environnement », *RJ E*, 2003, n° spécial, p. 110. Dans le même ordre d'idée, on peut relever le mot du président de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, Jean-François Bernardin, selon lequel : « l'enfer des entreprises est pavé des excellentes intentions du législateur », citée in Avis de M. Martial Sadier, présenté au nom de la Commission des affaires économiques, *Doc. AN*, 2003-2004, n° 1593, p. 129. V. également l'intervention de M. Ernest-Antoine Seillière, président du MEDEF, citée in Avis de M. Jean Bizet, présenté au nom de la commission des affaires économiques, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, *Doc. S.*, 2003-2004, n° 353, p. 49.

[8] V., par ex., Déclaration de Stockholm sur l'environnement du 16 juin 1972 ; Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement du 14 juin 1992.

de l'environnement, il est en effet important d'insister sur ceux que présente sa sous-protection. Car, comme l'a souligné le président Chirac, « il y a péril en la demeure »[9] ; « notre maison brûle et nous regardons ailleurs »[10]. Heureusement certains pays semblent en avoir pris conscience.

Leur rôle pionnier en la matière permet d'enrichir le droit international de l'environnement. La contribution que l'Union européenne et ses pays membres apportent à cette évolution mérite à ce titre d'être soulignée. Car tandis que la première a fait du droit à l'environnement une de ses priorités[11], les seconds ont su aller au-delà de ses attentes. Près d'une dizaine d'entre eux ont ainsi choisi d'inscrire le droit à l'environnement dans leur loi fondamentale[12]. La décision de la France d'adosser une Charte de l'environnement à sa Constitution s'inscrit dans la continuité de ces initiatives.

L'adoption de ce texte revêt toutefois un enjeu de première importance pour notre pays, dans la mesure où il doit lui permettre de combler son retard… tout en prenant de l'avance.

En France, les premières pierres du droit de l'environnement ont été posées relativement tôt avec le vote de la loi sur l'eau en 1964[13] et la création d'un ministère de l'environnement en 1971[14]. Mais la portée des dispositions adoptées par la suite a souvent été handicapée par le caractère déclaratoire des principes généraux régissant la matière et

---

[9] Discours de M. Jacques Chirac, prononcé à Orléans le 3 mai 2001, *op. cit.*

[10] Intervention du Président de la République à la tribune du sommet de Johannesburg le 2 septembre 2002, *http://www.elysee.fr*. Et le président de poursuivre en des termes qui méritent d'être rappelés : « Nous ne pourrons pas dire que nous ne savions pas ! Prenons garde que le XXIème siècle ne devienne pas, pour les générations futures, celui d'un crime de l'humanité contre la vie. ».

[11] Traité instituant la CE, art. 174 ; Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 37 ; Directive 2001/42/CE du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Ces textes ont notamment conduit la jurisprudence communautaire à retenir une interprétation extensive du principe de précaution, érigé en « principe général du droit communautaire » (TPI CE, 21 octobre 2003, Solvay Pharmaceuticals B. V. c/ Conseil de l'UE, aff. T-392-02, points 121 et 122).

[12] V. « L'environnement dans la Constitution des Quinze et de la Suisse », *RJ E*, 2003, n° spécial, pp. 139-145.

[13] « Avis du CES…, *op. cit.*, p. 127. Antérieurement, certaines lois avaient déjà eu pour objet de protéger l'environnement, mais elles ne se rattachaient alors pas à un droit de l'environnement autonome. V., par exemple, L. du 19 décembre 1917, relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, *Bull. des lois de la Rép. fr.*, nouvelle série, 1917, n° 216, pp. 2701-2712, texte n° 11912.

[14] « Avis du CES…, *op. cit.*, p. 127.

l'approche à la fois technique et sectorielle des règles contraignantes applicables[15]. Ce n'est d'ailleurs pas par hasard s'il a fallu attendre 1995 et l'adoption de la loi Barnier pour que soit esquissé ce qui allait devenir le Code de l'environnement[16] ; tout comme ce n'est pas par hasard s'il a fallu attendre près d'une trentaine d'année pour que ce droit se trouve constitutionnalisé.

Contrairement à ce que l'on pourrait croire en effet, l'idée de son insertion dans la Constitution n'est pas nouvelle. Véritable serpent de mer de la vie institutionnelle française, elle a été proposée de façon récurrente depuis les années 1970 par certains juristes[17] en même temps que par certains hommes politiques[18].

En écho à Georges Pompidou qui appelait à la création d'une « morale de l'environnement » en 1970[19], c'est au président Chirac qu'il est revenu de donner à ses aspirations l'impulsion politique qui leur manquait pour se concrétiser. La volonté du chef de l'Etat d'« inscrire une écologie humaniste au coeur de notre pacte républicain »[20] et la popularité de son projet[21], reflet d'« une conscience écologique collective »[22], a conduit le

---

[15] Rapport de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, *Doc. AN*, 2003-2004, n° 1595, p. 13 et 16.

[16] V. L. n° 95-101 du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement (loi Barnier), *JORF*, 3 février 1995, n° 29, pp. 1840-1856. V. également Ord. n° 2000-914 du 18 septembre 2000, relative à la partie législative du code de l'environnement, *JORF*, 21 septembre 2000, n° 219, pp. 14792-14795.

[17] Martin (Gilles), « Le droit à l'environnement », Paris, éd. *PPS*, 1978, XI-292 p., p. 130, n° 122 s. L'auteur recense les arguments pour et contre une constitutionnalisation du droit de l'environnement.

[18] V. notamment : Allocution de M. le ministre d'Etat, Garde des sceaux, Jean Lecanuet, le 23 janvier 1976 à l'occasion de l'inauguration du tribunal de grande instance de la Roche-sur-Yon, *RJ E*, 1976, n° 3-4, pp. 10-13 ; Rapport de MM. Jean Foyer et Charles Bignon, fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner les propositions de loi sur les libertés présidée par M. Edgard Faure, *Doc. AN*, 1977-1978, n° 3455, 3 tomes.

[19] Discours de Georges Pompidou, prononcé à Chicago, le 28 février 1970, cité par Prieur (Michel), « L'importance de la réforme constitutionnelle », *RJ E*, 2003, n° spécial, p. 7.

[20] Discours de M. Jacques Chirac, prononcé à Orléans le 3 mai 2001, *op. cit.* Il s'agit de mettre l'accent, non plus sur la recherche d'un profit pécuniaire, mais sur l'intérêt que l'homme a à préserver son environnement, aux termes d'une conception anthropocentrique du monde.

[21] 84% des personnes interrogées se déclaraient favorables à une charte constitutionnelle de l'environnement (*RJ E*, 2003, n° spécial, p. 118).

[22] « Synthèse des réponse au questionnaire destiné à recueillir la contribution des citoyens, dans le cadre de la consultation nationale pour la préparation de la charte de l'environnement », *RJ E*, 2003, n° spécial, p. 110.

Congrès du parlement à approuver à une large majorité l'adossement de la Charte à notre Constitution[23].

Les lacunes des textes antérieurs expliquent que son adoption ait pu être perçue comme le moyen pour notre pays de combler son retard. Mais la Charte a également vocation à lui permettre de prendre de l'avance, dans la mesure où c'est la première fois qu'un Etat se dote de règles véritablement contraignantes à l'échelle constitutionnelle pour assurer le respect de l'environnement[24]. De ce point de vue, la Charte constitue donc « une grande première juridique »[25] propre à permettre à la France de reprendre la main en matière environnementale sur la scène internationale.

C'est d'autant plus vrai que l'objectif avoué de ce texte est de promouvoir le développement durable[26] en permettant de concilier le développement économique, le progrès social et la protection de l'environnement[27].

---

[23] La Charte a en effet été adoptée par 531 voix contre 23 (*JO déb.*, CR Congrès du parlement, séance du 28 février 2005, p. 23).

[24] Une volonté d' exemplarité a d'ailleurs guidé la démarche des autorités lors de l'élaboration de la Charte. Ainsi, tandis que le président Chirac estimait nécessaire de faire de la France « le creuset de cette nouvelle éthique » que constitue « l'écologie humaniste » (discours prononcé à Orléans le 3 mai 2001, *op. cit.*), le projet de loi constitutionnel insistait sur la nécessité de faire de la France « une nation exemplaire par son ambition en faveur de l'écologie et du développement durable » (projet de loi constitutionnelle, relatif à la Charte de l'environnement, *Doc. AN*, 2002-2003, n° 992, 9 p., p. 3).

[25] Intervention de M. Christian Decocq, citée in Avis de M. Martial Sadier, *op. cit.*, p. 46.

[26] C'est un rapport des Nations Unies qui a le premier défini la notion de développement durable. C'est, selon lui, « un développement visant à répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs » (*Notre avenir à tous. Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU, présidée par Madame Harlem Brundtland*, Montréal, éd. du Fleuve, 2e éd., 1989, XXVII-432 p., p. 51). Cette notion était par la suite reprise en droit international (v. notamment la Déclaration de Rio, sur l'environnement et le développement de 1992) avant d'être incorporée dans l'ordre interne. Selon la définition officielle que ce dernier en donne, « l'objectif de développement durable (...) vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs » (C. de l'env., art. L. 110).

[27] En ce sens, v. exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, *op. cit.*, p. 4. V. également Rapport de la commission Coppens…, *op. cit.*, p. 18. Il est intéressant de remarquer que la commission Coppens avait délibérément inversé l'ordre des objectifs à concilier puisque sa lettre de mission plaçait le développement social avant la protection de l'environnement et le développement économique (Lettre de mission de la Commission Coppens, cité in Rapport de la commission Coppens…, *op. cit.*, p. 3). Cette inversion a certes finalement été abandonnée par les parlementaires au profit d'une autre tendant à placer le développement économique au centre de l'énumération, entre « la mise en valeur de l'environnement » et « le progrès social » (L. const. n° 2005-205 du 1er mars 2005, relative à la Charte de l'environnement, *JORF*, 2 mars

La place centrale occupée par les considérations sociales dans l'ordre de ces impératifs montre qu'il s'agit d'un objectif pivot. Autant en effet le progrès économique constitue un facteur incontournable du développement social, autant le respect de l'environnement est indispensable à sa continuité, ne serait-ce que parce que la raréfaction des ressources premières risque à terme de conduire à un blocage économique.

Aussi le progrès social suppose-t-il d'éviter deux écueils opposés : ne pas « surprivilégier » l'activité économique au risque d'hypothéquer l'avenir du genre humain ; ne pas surprotéger l'environnement sous peine d'aboutir au même résultat.

Comme la mise en oeuvre de la Charte suppose de concilier ces objectifs, le chef de l'Etat et le législateur ont confié aux juridictions constitutionnelle et ordinaires le soin de veiller à ce qu'ils le soient[28]. Mission difficile s'il en est tant cette quête de l'équilibre semble semée d'embûches.

Aussi, 18 mois après son entrée en vigueur, la question se pose de savoir si le pari a été rempli : les juridictions parviennent-elles à assurer la défense des impératifs socio-environnementaux sans compromettre le progrès socio-économique ?

A en croire la presse spécialisée et le site Legifrance, 12 décisions ont été rendues sur la question entre le 1er mars 2005 et le 30 septembre 2006 : 3 par le Conseil constitutionnel ; 7 par les juridictions administratives (4 par le Conseil d'Etat ; 1 par une CAA ; 2 par des TA) ; et 2 par les juridictions judiciaires (2 jugements correctionnels)[29].

Dans l'ensemble, leur analyse témoigne d'une certaine prudence de la part des juridictions. Celle-ci se déduit de leur volonté d'assurer un plus grand respect des considérations socio-environnementales (I) sans entraver le progrès socio économique (II).

2005, n° 51, p. 3697). Mais cette nouvelle présentation nous semble moins heureuse, dès lors que c'est le progrès social qui nous semble faire le lien entre les deux autres impératifs à concilier.

[28] Le premier proposait de faire du « Conseil constitutionnel » et des « plus hautes juridictions » notamment « les garants de l'impératif écologique » (Discours de M. Jacques Chirac, prononcé à Avranches le 18 mars 2002, *op. cit.*). Conformément à son souhait, le projet de Charte déposé par le gouvernement au parlement prévoyait dans son exposé des motifs que « le respect de la Charte sera garanti par le Conseil constitutionnel et par les juridictions des deux ordres, administratif et judiciaire » (exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, relatif à la Charte de l'environnement, *op. cit.*, p. 2).

[29] Pour une liste détaillée de ces décisions. V. annexe.

I. LA VOLONTE DES JURIDICTIONS DE PROTEGER LES IMPERATIFS SOCIO-ENVIRONNEMENTAUX

Lorsqu'aucune activité économique sensible n'est en cause, les juridictions n'ont aucune difficulté à faire prévaloir les règles posées par la Charte. C'est ainsi que le juge des référés du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne n'a pas hésité à interdire une « rave party » sur son fondement[30].

Mais, même lorsqu'une activité sensible est concernée, la jurisprudence offre certaines garanties favorables à l'environnement. Celles-ci découlent tant de la reconnaissance de la nature constitutionnelle de la Charte (A) que des effets juridiques que les juges attachent à ses dispositions (B).

A. LA CONFIRMATION DE LA NATURE CONSTITUTIONNELLE DE LA CHARTE

La volonté du chef de l'Etat d'« adosser » la Charte de l'environnement à notre Constitution a pu paraître ambiguë en raison de la signification traditionnellement revêtue par le terme charte en droit constitutionnel français[31] et l'imprécision du terme « adosser »[32].

---

[30] TA, Châlon-en-Champagne, ord. de référé, 29 avril 2005, Conservatoire du patrimoine de Champagne Ardenne et al., *Environnement*, 2005, n° 8-9, p. 22.

[31] Pour certains, une Charte est en effet un acte juridique non contraignant (Maître (Marie-Pierre), « Une Charte de l'environnement adossée à la Constitution pour quoi faire ? », *Environnement*, 2003, n° 3, repères n° 3) tandis que pour d'autres, c'est une constitution octroyée par un monarque (Drago (Guillaume), « Principes directeurs d'une charte constitutionnelle de l'environnement », *AJDA*, 2004, n° 3, p. 133).

[32] *Idem*. Dans le même sens, v. Verpeaux (Michel), « La Charte de l'environnement, texte constitutionnel en dehors de la Constitution », *Environnement*, 2005, n° 4, p. 14.

Pourtant, dès le début, il a été très clairement établi que ce texte devait prévaloir sur les normes infra-constitutionnelles.

Conformément à cet objectif, les juridictions affirment la supériorité de la Charte sur les traités (1) ainsi que sur les lois ordinaires et sur les actes administratifs (2).

1. La superiorite de la Charte sur les dispositions conventionnelles

Lors du lancement du processus d'élaboration de la Charte, le président Chirac avait souhaité un texte qui s'impose « à toutes les juridictions », « y compris » au « Conseil constitutionnel »[33]. Le garde des Sceaux Dominique Perben avait clarifié ses intentions en faisant valoir que la charte devait « tradui[re] cet engagement » de la France « en faveur d'une nouvelle génération de droits de l'homme » dans un document de « valeur (...) constitutionnelle »[34].

Cette constitutionnalisation du droit de l'environnement devait permettre d'atteindre un double objectif : imposer aux autorités de droit interne un plus grand respect des considérations environnementales tout en mettant fin à la situation de dépendance de la France vis-à-vis du droit supranational : alors que les règles fixées dans les conventions auxquelles notre pays est partie s'imposaient jusque-là à nos dirigeants, l'adoption de la Charte devait leur permettre de reprendre l'initiative en la matière, notamment en mettant à la disposition des juridictions une grille de lecture qui leur permettrait de donner une plus grande cohérence à des textes d'origine et d'objet souvent variés.

Le Conseil constitutionnel pouvait difficilement rester insensible à ce regain de souveraineté. Aussi a-t-il reconnu la nature constitutionnelle du nouveau texte. Bien

[33] Discours prononcé à Orléans le 3 mai 2001, *op. cit.*
[34] « Discours de M. Dominique Perben, Garde des sceaux, ministre de la justice, prononcé le 13 mars 2003 », *RJ E*, 2003, n° spécial, pp. 122-124.

qu'implicite, cette consécration n'en est pas moins certaine : d'après les articles 54 et 55 de la Constitution, les traités qui ont vocation à être incorporés dans l'ordre interne sont destinés à avoir une valeur infra constitutionnelle et supra législative[35]. Or, la haute juridiction a considéré que la Charte s'imposait à de tels actes en acceptant de vérifier la conformité du traité instituant la Constitution européenne avec elle[36]. Dès lors que seules les normes constitutionnelles s'imposent aux traités, examiner la compatibilité de l'un d'eux avec la Charte revenait en effet à dire que la Charte avait valeur constitutionnelle.

Cette solution ne peut que renforcer la prise en compte des impératifs socio-environnementaux dans l'élaboration des politiques publiques. C'est d'autant plus vrai qu'en conséquence de la hiérarchie des normes, le respect de la Charte s'impose également aux autorités législatives et infra-législatives.

2. LA SUPERIORITE DE LA CHARTE SUR LES AUTRES DISPOSITIONS

En lançant le processus d'élaboration de la Charte, le chef de l'Etat avait affirmé que « la protection de l'environnement » « dev[iendrait] » grâce à elle « un intérêt supérieur s'impos[ant] aux lois ordinaires »[37].

Là encore, le message semble avoir été reçu par les juridictions. D'une part, parce que Conseil constitutionnel fait prévaloir la Charte sur les lois postérieures qui lui sont

[35] CE, Ass., 30 octobre 1998, Sarran, Levacher et al., *GAJA*, n° 106 ; Ass., 18 décembre 1998, Parc d'activité de Blothzeim, *Rec.*, p. 485 ; 3 décembre 2001, Syndicat national de l'industrie pharmaceutique, *Rec.*, p. 625.
[36] CC, Décision du 24 mars 2005, sur des requêtes présentées par MM. Stéphane Hauchemaille et Alain Meyet, *JORF*, 31 mars 2005, n° 75, p. 5884, cons. n° 7 : « 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 ».
[37] Discours de M. Jacques Chirac, prononcé à Avranches le 18 mars 2002, *op. cit.*

contraires[38]. D'autre part, parce que le Conseil d'État la fait prévaloir sur les lois antérieures qui la méconnaissent et sur les actes administratifs[39].

Leur attitude est on ne peut plus légitime : la loi constitutionnelle manifestant la volonté la plus récente du législateur constituant, il est normal de la faire prévaloir sur les textes plus anciens, *a fortiori* lorsqu'ils sont de nature infra législative.

Reste à savoir comment les juridictions ordinaires réagiraient si d'aventure le législateur méconnaissait les dispositions de la Charte. Même si l'existence du contrôle de constitutionnalité des lois limite ce risque, une telle perspective ne peut être totalement écartée dans la mesure où la saisine du juge constitutionnel demeure facultative à l'égard des lois ordinaires.

Sauf à leur reconnaître le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois par voie d'exception, la question se posera donc de savoir si les juges administratifs et judiciaires feront prévaloir la Charte sur les lois postérieures qui lui seront contraires. De prime abord, la théorie de la loi-écran devrait les conduire à s'incliner devant la loi postérieure[40]. Le Conseil d'État semble d'ailleurs avoir pris position en ce sens[41]. Mais cette théorie apparaît comme la survivance d'une conception de plus en plus dépassée du pouvoir législatif, dans la mesure où elle assimile abusivement la volonté exprimée par les chambres à la volonté générale du peuple souverain. Aussi l'importance de la matière donnera-t-elle peut-être à terme aux juridictions l'occasion de nuancer leur position.

---

[38] CC, Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, *JORF*, 14 juillet 2005, n° 163, p. 11589, cons. n° 25 : « la loi déférée ne méconnaît aucun des intérêts (...) de la Charte de l'environnement ».

[39] CE, 19 juin 2006, Association eau et rivières de Bretagne et al., *AJDA*, 2006, n° 29, p. 1590 : le conseil rappelle que « la légalité des décisions administratives s'apprécie par rapport » aux dispositions des lois mettant en œuvre la Charte « sous réserve, s'agissant de dispositions législatives antérieures à » son « entrée en vigueur », « qu'elles ne soient pas incompatibles avec les exigences qui découlent de cette charte ».

[40] Sur la théorie de la loi-écran, v. Chapus (René), *Droit administratif général*, t. 1, Paris, Montchrestien, coll. « Domas », 15e éd., 2001, 1427 p., p. 33, n° 51 ; Lebreton (Gilles), *Droit administratif général*, Paris, Armand Colin, coll. « Compact », 2004, 3e éd., 508 p., p. 33, n° 26 ; Guettier (Christophe), *Droit administratif*, Paris, Montchrestien, coll. « Focus droit », 255 p., p. 154.

[41] CE, 19 juin 2006, *op. cit.*, p. 1590.

En attendant, les effets juridiques qu'elles attachent à la Charte paraissent de nature à assurer un plus grand respect des impératifs socio-environnementaux.

B. La precision des effets juridiques de la Charte

Conformément à la volonté du constituant de démocratiser les questions environnementales, les juridictions ont reconnu un rôle actif aux citoyens en matière de défense de l'environnement, qu'ils agissent dans (1) ou en dehors des voies légales (2).

1. La recevabilite des justiciables a user des voies de recours legales

Les particuliers peuvent-ils se prévaloir des dispositions de la Charte devant les juridictions ordinaires ?

Lors de son élaboration, il était unanimement admis que le principe de précaution consacré dans son article 5 serait directement applicable. C'est donc sans surprise que les juridictions ont reconnu qu'il l'était[42].

Mais la réponse était moins évidente à l'égard des autres règles, leur élaboration ayant mis en lumière deux conceptions différentes de leur portée.

La première, extensive, était défendue par le chef de l'État. Elle consistait à reconnaître aux particuliers le droit d'invoquer la plupart des dispositions de la Charte, en en faisant de véritables droits subjectifs d'effet direct. C'est du moins ce qui ressort des déclarations du président Chirac tendant à faire de « l'écologie (...) l'égal des libertés

[42] Trib. corr., Orléans, 9 décembre 2005, Soc. Monsanto c/ Dufour et al., *Environnement*, 2006, n° 1, p. 14 ; CE, 6 avril 2006, Ligue pour la protection des oiseaux et al., *AJDA*, 2006, n° 29, p. 1591.

publiques »[43] ou du droit « de vivre dans un environnement équilibré et favorable à la santé » « un (...) droit individuel »[44].

La seconde conception, plus restrictive, était soutenue par les membres du parlement. Elle revenait à dénier aux justiciables ordinaires la possibilité de se prévaloir de la majeure partie des dispositions de la Charte, en considérant que, à l'exception de l'article 5, elles s'analysaient toutes comme des objectifs de valeur constitutionnelle, dépourvus d'effet direct. La crainte qu'un éventuel dessaisissement du législateur en la matière ne favorise le « gouvernement des juges »[45] incitait en effet les parlementaires à poser pour principe que ses dispositions ne pourraient être invoquées devant les juridictions, tant qu'elles n'auraient pas été mises en œuvre par une loi[46].

L'opposition de ces deux conceptions laissait mal deviner ce que serait l'attitude des juridictions. Mais les premières décisions rendues semblent témoigner de leur volonté d'opter pour une solution de compromis.

---

[43] Discours de M. Jacques Chirac, prononcé à Orléans le 3 mai 2001, *op. cit.*

[44] « Message de Jacques Chirac, Président de la République lors du colloque intitulé "La Charte constitutionnelle de l'environnement" », *LPA*, 2005, n° 134, p. 6. Son analyse conduisait beaucoup de commentateurs à opérer une distinction entre deux types de règles : celles qui prévoient la médiation du législateur pour leur application (art. 3, 4, 7) et celles qui n'ont pas besoin de son intervention (art. 1, 2, 5, 6, 8, 9 et 10). Selon eux, seuls les secondes étaient directement invocables. D'autres auteurs allaient même plus loin, en reconnaissant un effet immédiat à l'ensemble des dispositions de la Charte. Ainsi Michel Prieur contestait l'analyse précédente motif pris de ce que « la loi ne » peut « en aucun cas » « conditionner » l'« applicabilité » directe des articles de la Charte à son intervention préalable. Car « ce n'est pas la Charte qui est conditionnée par la loi, c'est la loi qui est conditionnée par la Charte ». « En réalité », selon lui, « tous les articles de la Charte » ont « un effet direct et peu[vent] donc être invoqué[s] par tout justiciable à la condition (…) que le recours soit recevable » (Prieur (Michel), « Les nouveaux droits », *AJDA*, 2005, n° 21, pp. 1161-1162).

[45] V., par ex., l'intervention de M. Jean-René Lecerf, lors de la discussion du projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, *JO déb.*, CR S., séance du 23 juin 2004. V. également Prieur (Michel), « Un huron au Parlement », *RDP*, 2004, n° 5, p. 1204.

[46] Cette solution était formulée au sénat comme à l'assemblée nationale : v. intervention de M. Pascal Clément, président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, citée in Avis de M. Martial Sadier, *op. cit.*, p. 41 ; Rapport de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, *op. cit.*, p. 72 ; Rapport de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, Doc. S., 2003-2004, n° 352, p. 20 ; Avis de M. Jean Bizet, *op. cit.*, p. 33. Le ministre de l'écologie s'y ralliait devant les assemblées. V. les interventions de Mme Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie et du développement durable, respectivement citées in Rapport de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, *op. cit.*, p. 199 ; Avis de M. Martial Sadier, *op. cit.*, p. 43.

Conformément à la conception parlementaire, les tribunaux paraissent en effet décidés à refuser de voir dans la plupart des articles de la Charte des droits subjectifs. Mais, conformément à la conception présidentielle, ils semblent estimer que cette circonstance n'empêche pas nécessairement les justiciables de s'en prévaloir, notamment dans le cadre d'un contentieux objectif, de tels contentieux étant destinés à assurer le respect, non des droits individuels, mais de la légalité.

Certaines juridictions administratives du fond ont ainsi accueilli des référés fondés sur l'article 1er de la Charte consacrant le droit à un environnement sain et équilibré, dès lors qu'ils visaient à assurer le respect de la hiérarchie des normes[47]. Esquissée par le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne à l'occasion d'un référé-liberté[48], cette solution paraît avoir été adoptée par son homologue d'Amiens à l'occasion d'un référé-suspension[49]. Or, elle semble avoir les faveurs du Conseil d'État, puisque ce dernier n'a pas déclaré irrecevable le moyen tiré d'une méconnaissance de l'article 7 de la Charte dont il était saisi dans le cadre d'un référé-suspension[50]. Depuis ces décisions, la haute juridiction a certes estimé que la légalité des actes administratifs portant sur les « principes énoncés aux articles 1, 2 et 6 de la Charte » devait s'apprécier au travers des lois les mettant en œuvre, lorsqu'elles existent[51]. Mais cette jurisprudence ne désavoue pas les premières décisions, dès lors qu'elle laisse ouverte la question de la possibilité pour le juge administratif de veiller au respect de ces articles dans le silence de la loi.

---

[47] Le législateur avait écarté cette possibilité. V. Rapport de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, *op. cit.*, p. 72 ; Rapport de M. Patrice Gélard, *op. cit.*, pp. 24-25.

[48] TA, Châlon-en-Champagne, 29 avril 2005, *op. cit.*, p. 22 : en l'espèce, le juge des référés suspend implicitement le refus d'un préfet d'interdire une « rave party » portant atteinte au droit à un environnement équilibré, en lui enjoignant de prendre toutes mesures utiles pour faire cesser cette atteinte.

[49] TA, Amiens, ord. référé, 8 décembre 2005, Nowaki, *AJDA*, 2006, n° 19, p. 1053. En l'espèce, le juge des référés admet que les particuliers puissent invoqués l'article 1er de la Charte dans le cadre d'un contentieux objectif, le recours visant à obtenir la suspension d'une décision administrative en vue de rétablir la légalité, à condition d'avoir un intérêt à agir suffisant.

[50] CE, 9 mai 2006, ord. de référé, Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne, *AJDA*, 2006, IR, p. 956. Cette solution reste néanmoins ambiguë, dans la mesure où le conseil ne répond pas à ce moyen.

[51] CE, 19 juin 2006, *op. cit.*, p. 1590.

De ce point de vue, l'attitude des juridictions paraît favorable à une meilleure prise en compte des considérations socio-environnementales. C'est d'autant plus vrai qu'elles sont tentées d'excuser les citoyens qui agissent en dehors des voies légales, afin de pallier la carence des autorités en la matière.

2. LE BIEN FONDE DES CITOYENS A AGIR EN DEHORS DES VOIES LEGALES ?

Même si elles ne semblent pas pouvoir fonder une incrimination pénale, les règles contenues dans la Charte paraissent susceptibles d'avoir des incidences sur l'issue du procès pénal.

Lors des débats législatifs, il avait été clairement établi que la Charte ne pourrait justifier une condamnation pénale, notamment sur le fondement des délits non-intentionnels. Nombre d'élus et d'entrepreneurs s'étant effrayés d'une telle éventualité[52], le ministre UMP de la justice, Dominique Perben, s'était fait fort de les rassurer : il leur avait garanti que tel ne pourrait être le cas, après avoir rappelé que les délits d'imprudence devaient expressément être prévus par une norme législative pour pouvoir être pénalement répréhensibles[53]. Son analyse avait été confirmée par certains parlementaires, le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques de l'assemblée nationale allant jusqu'à affirmer que la Charte « ne pourrait être utilement invoquée devant les juridictions pénales »[54].

En pratique, les tribunaux répressifs semblent toutefois tentés d'adopter une solution plus nuancée : sans aller jusqu'à sanctionner les autorités sur le fondement de la révision de 2005, certains juges correctionnels ont estimé que l'adoption de la Charte pouvait avoir des

---

[52] M. Jacques Pelissard, le premier vice-président de l'AMF, avait notamment plaidé pour que la responsabilité des maires ne puisse être engagée sur le fondement du principe de précaution. V. son intervention, citée in Avis de M. Martial Sadier, *op. cit.*, p. 200.

[53] Intervention de M. Dominique Perben, Garde des sceaux, ministre de la justice, *Idem*, p. 32 ; citée in Rapport de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, *op. cit.*, p. 189 ; *JO déb.*, CR S., séance du 23 juin 2004. Dans le même sens, v. Rapport de M. Patrice Gélard, *op. cit.*, p. 24 ; Avis de M. Jean Bizet,*op. cit.*, p. 35.

[54] Avis de M. Martial Sadier, *op. cit.*, p. 110.

conséquences sur le procès pénal. Après avoir rappelé que l'article 122-7 du Code pénal[55] excusait pénalement la commission d'un acte socialement « utile » et relevé que le refus des pouvoirs publics de transposer des directives, relatives aux conditions de dissémination des OGM, privaient les justiciables de certaines garanties, ils ont considéré que le vote de la Charte justifiait la relaxe de faucheurs de pieds d'OGM, sur le fondement de l'état de nécessité[56].

Ces décisions peuvent être approuvées dans la mesure où elles témoignent de la volonté des juges d'assurer une meilleure prise en compte des impératifs socio-environnementaux[57].

On les félicitera alors de favoriser le développement de l'« écologie humaniste » que le chef de l'État voulait inscrire au cœur de notre pacte républicain. La Charte traduisant les aspirations populaires à un plus grand respect de l'environnement, il peut en effet sembler normal de permettre à chacun de participer à sa défense, au besoin en dehors des règles posées par les autorités instituées, dès lors qu'elles cessent d'agir en accord avec la volonté générale. De ce point de vue, la vigilance citoyenne justifie en quelque sorte la désobéissance civique.

Pour séduisante qu'elle soit, cette approche encourt néanmoins deux séries de reproches.

Du point de vue de la « stratégie juridique », elle risque de mécontenter les parlementaires en alimentant leur crainte de voir la Charte ouvrir la porte au gouvernement des juges ; les acteurs économiques, en limitant leur possibilité d'initiatives en matière de

---

[55] C. pén., art. 122-7 : « N'est pas pénalement responsable la personne qui, face à un danger actuel ou imminent qui menace elle-même, autrui ou un bien, accomplit un acte nécessaire à la sauvegarde de la personne ou du bien, sauf s'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace. ».

[56] Trib. corr., Orléans, 9 décembre 2005, *op. cit.*, p. 13 s. ; Trib. corr., Versailles, 12 janvier 2006, « Le tribunal de Versailles relaxe des faucheurs d'OGM », *Le Monde*, 14 janvier 2006.

[57] Ce n'est d'ailleurs peut-être pas par hasard si cette « jurisprudence » a été inaugurée par le tribunal correctionnel du lieu où le président Chirac a lancé le processus de constitutionnalisation de la Charte. V. le discours de M. Jacques Chirac, prononcé à Orléans le 3 mai 2001, *op. cit.*

recherche ; et les citoyens, en introduisant un risque d'anarchie dans les relations juridiques, certains particuliers pouvant voir dans ces décisions une incitation à agir en dehors des lois[58].

Du point de vue de la rigueur juridique, cette solution articule de façon contestable le principe de précaution et l'état de nécessité[59]. Comment expliquer en effet qu'un acte fondé sur l'exigence de précaution et qui, de ce fait, ne concerne qu'un risque plausible, puisse être excusé sur la base de l'état de nécessité, alors que ce dernier ne peut jouer qu'à l'égard d'un dommage certain[60] ?

La légalité d'une telle interprétation apparaît pour le moins douteuse. Il reviendra aux juges d'appel, saisis par le ministère public et la partie civile, de l'infirmer ou de la confirmer. D'ici là, la question de savoir si la Charte habilite les citoyens à agir en dehors des voies légales reste donc en suspens.

Même si la solution adoptée par les juges du fond semble contrevenir à la volonté des auteurs de la Charte d'aboutir à des solutions équilibrées, il convient de ne pas trop noircir le tableau. Car la plupart des décisions rendues témoignent également de la volonté des juridictions de ne pas entraver le développement socio-économique.

---

[58] Le tribunal correctionnel d'Orléans a certes tenté de prévenir ces critiques. En premier lieu, afin de ne pas encourager la désobéissance civique, il a pris soin de préciser que sa décision n'« autoris[ait] » pas les « groupes minoritaires à s'affranchir du principe représentatif et à poursuivre, par la violence sur les biens, l'atteinte d'objectifs rejetés par la voie du débat démocratique » (Trib. corr., Orléans, 9 décembre 2005, op. cit., p. 14). Il a en outre tenu à rappeler que l'état de nécessité ne faisait pas disparaître la responsabilité civile des prévenus, ceux-ci étant obligés d'indemniser intégralement le dommage qu'ils ont causé (Idem). En deuxième lieu, il s'est défendu de chercher à instituer un gouvernement des juges en rappelant qu'il était obligé de se conformer à la jurisprudence européenne (Ibid., p. 13 : « il ne saurait être fait grief au tribunal de "substituer sa propre appréciation à celle du Législateur", alors même que la (...) juridiction (...) est tenu de prendre en considération les décisions de la Cour de justice et se doit donner (sic) son plein effet au droit communautaire dérivé »). En dernier lieu, il a insisté sur le caractère exceptionnel de sa décision, celle-ci étant justifiée par les éléments très particuliers de fait dont il était saisi.

[59] Elle est contestée tant par les juges correctionnels (Trib. corr., Lille, 3 novembre 2005 ; Trib. corr., Clermont-Ferrand, 4 novembre 2005 ; Trib. corr., Toulouse, 15 novembre 2005, cités in « Le tribunal de Versailles relaxe des faucheurs d'OGM », *op. cit.*), que par la doctrine. V. notamment, Feldman (Jean-Philippe), « Les "faucheurs d'OGM" et la Charte de l'environnement », *D.*, 2006, chr., p. 814 s. ; Gossement (Arnaud), « Le fauchage des OGM est-il nécessaire ? », *Environnement*, 2006, n° 1, p. 9 s.

[60] V. Feldman (Jean-Philippe), « Les "faucheurs d'OGM" et la Charte de l'environnement », *op. cit.*, p. 816. Lorsqu'un dommage est certain, c'est en effet le principe de prévention (art. 3 de la Charte) qui doit jouer.

II. La volonte des juridictions de ne pas entraver le developpement socio-economique

Lors de l'élaboration de la Charte, certains professionnels n'ont pas hésité à brandir la menace d'une délocalisation des entreprises pour tenter d'influer sur le sens de ses futures dispositions[61]. Afin d'apaiser leurs inquiétudes, le garde des Sceaux UMP Dominique Perben avait expressément rappelé « que le droit à l'environnement ne saurait être (...) absolu »[62]. Les juridictions semblent en avoir pris acte, puisque le souci de préserver le progrès socio-économique les a conduites à relativiser la nature constitutionnelle de la Charte (A) ainsi qu'à rationaliser ses conséquences juridiques (B).

A. La relativisation de la nature constitutionnelle de la Charte

La volonté des juridictions de ne pas privilégier les considérations socio-environnementales au détriment du progrès socio-économique les a incitées à reconnaître la nature d'objectifs de valeur constitutionnelle à la plupart de ses dispositions (1) et à soumettre leur respect à un contrôle minimum (2).

1. Des regles ayant essentiellement rang d'objectifs

[61] V. les interventions de M. Jean-François Bernardin, président de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, de Mme Sophie Liger, directeur adjoint de la direction des affaires économiques du MEDEF et de M. Franck Gambelli, directeur de l'environnement au sein de l'union des industries et métiers de la métallurgie, citées in Avis de M. Martial Sadier, *op. cit.*, respectivement p. 129, 197 et 223. V. également l'intervention de M. Ernest-Antoine Seillière, président du MEDEF, citée in Avis de M. Jean Bizet, *op. cit.*, p. 50.

[62] Intervention précitée de M. Dominique Perben, ministre de la justice, *JO déb.*, CR S., séance du 23 juin 2004.

Les règles posées par la Charte de l'environnement s'analysent comme des exigences constitutionnelles. Mais quelle est leur nature juridique exacte ? S'agit-il de principes ou d'objectifs à valeur constitutionnelle[63] ?

Lors des débats[64], le législateur constituant avait posé pour principe que ces règles devraient être considérées comme des objectifs de valeur constitutionnelle, à l'exception de l'exigence de précaution qui serait un principe à valeur constitutionnelle[65].

Or, les juges semblent avoir entériné leur analyse[66] : non seulement le Conseil d'État a confirmé que le principe de précaution constituait un « principe »[67], mais le tribunal correctionnel d'Orléans a précisé qu'il s'agissait un « principe constitutionnel »[68]. Quant au juge constitutionnel, il a implicitement considéré que l'exigence d'intégration constituait un simple objectif[69].

Cette solution paraît opportune dès lors qu'elle permet de mieux concilier les intérêts en présence.

---

[63] La notion d' « objectif de valeur constitutionnelle » a été forgée par le Conseil constitutionnel dans une décision rendue en matière de communication audiovisuelle (CC, Décision 141 DC du 27 juillet 1982, Loi sur la communication audiovisuelle, *JORF*, 27 juillet 1982, p. 2422). Ont notamment été reconnus comme ayant cette valeur : le pluralisme des courants d'opinion, la protection de la santé publique et la sauvegarde de l'ordre public. Dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, de tels objectifs permettent au législateur de limiter l'exercice de certains principes constitutionnels (en ce sens, v. Luchaire (François), « Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel : l'objectif de valeur constitutionnelle », *RFDC*, 2005, n° 64, p. 678).

[64] Lors de leur élaboration, les dispositions de la Charte avaient tout d'abord été présentées comme des « principes fondamentaux de la République » (Discours de M. Jacques Chirac, prononcé à Orléans le 3 mai 2001, *op. cit.*). Malgré sa force d'évocation, cette expression était toutefois malheureuse, dès lors que de tels principes renvoient à une tradition républicaine qui faisait justement défaut en matière environnementale.

[65] Avis de M. Martial Sadier, *op. cit.*, p. 22 ; Rapport de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, *op. cit.*, p. 36 ; intervention précitée de M. Dominique Perben, *JO déb.*, CR S., séance du 23 juin 2004 ; Avis de M. Jean Bizet, *op. cit.*, p. 33 ; Rép. min. n° 74984, *JOAN Q.*, 13 juin 2006, p. 6193.

[66] Même si l'on peut regretter certains flottements dans l'utilisation des termes : les règles applicables en matière de référé ont obligé les juges administratifs à estimer que certaines des règles posées par la Charte constituent des « libertés fondamentales ».

[67] CE, 6 avril 2006, *op. cit.*, p. 1591.

[68] Trib. corr., Orléans, 9 décembre 2005, *op. cit.*, p. 13.

[69] CC, Décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005, Loi relative à la création du registre international français, *JORF*, 4 mai 2005, n° 103, p. 7706, cons. n° 37. Le conseil considère en effet « qu'il appartient au législateur de déterminer, dans le respect du principe de conciliation posé par ces dispositions, les modalités de sa mise en oeuvre », ce qui semble indiquer qu'il considère le principe d'intégration posé à l'article 6 de la Charte comme un objectif de valeur constitutionnelle. En ce sens, v. note Laurent Fonbaustier sous la décision précitée, *Environnement*, 2006, n° 1, p. 17. Contra : Landais (Claire) et Lenica (Frédéric), *op. cit.*, p. 1586.

La nature juridique du principe de précaution ne semble en effet pas constituer un obstacle au développement socio-économique compte tenu des conditions draconiennes qui entourent sa mise en œuvre. Les principes à valeur constitutionnelle imposent certes une « obligation de résultat »[70] aux autorités qui sont tenues de veiller à ce qu'ils soient effectivement garantis. Mais, en l'occurrence, les critères qui conditionnent l'application de l'exigence de précaution paraissent si difficiles à remplir, qu'il ne semble pouvoir en être fait qu'un usage restreint[71]. Le juge correctionnel d'Orléans a d'ailleurs insisté sur le caractère tout à fait exceptionnel des éléments de fait qui l'avaient conduit à en faire application dans l'affaire de fauchage de pied d'OGM dont il était saisi[72] tandis que le Conseil d'État a refusé de l'appliquer dans une autre affaire[73].

À l'inverse, le caractère d'« objectif » reconnu aux autres dispositions permet aux autorités de prendre plus largement en compte les exigences socio-économiques. Ces principes directeurs n'imposant qu'une « obligation de moyens »[74], la marge de manœuvre des autorités paraît susceptible de leur permettre de concilier plus facilement protection de l'environnement et croissance économique.

La décision des juridictions administratives du fond d'admettre le référé sur le fondement de certaines des orientations contenues dans la Charte pose, il est vrai, la question de savoir si elles n'ont pas entendu leur reconnaître une autre valeur, dès lors qu'aux yeux du législateur les objectifs de valeur constitutionnelle ne peuvent être mis en œuvre sans sa médiation. À l'analyse toutefois, l'interprétation des parlementaires n'apparaît pas exacte, le

---

[70] En ce sens, v. intervention de M. Guy Carcassonne, citée in Rapport de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, *op. cit.*, p. 164.

[71] Il ressort de l'article 5 de la Charte que le principe de précaution ne s'impose aux autorités que « lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement ». Ce n'est que lorsque ces conditions sont remplies que ce principe leur impose de « veille[r] dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. ».

[72] Trib. corr., Orléans, 9 décembre 2005, *op. cit.*, p. 14.

[73] V. CE, 6 avril 2006, *op. cit.*, p. 1591.

[74] En ce sens, v. intervention précitée de M. Guy Carcassonne, citée in Rapport de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, p. 164.

Conseil d'État ayant déjà admis par le passé qu'un objectif de valeur constitutionnelle pouvait être directement mis en œuvre par le juge des référés[75].

Aussi la décision du juge administratif de se reconnaître le droit de veiller aux orientations de la Charte ne semble-t-elle pas changer leur nature juridique : les objectifs restent la règle et le principe de précaution l'exception.

La liberté d'action ainsi reconnue aux autorités dans l'application de la plupart des dispositions de la Charte est favorable au développement socio-économique. Mais celui-ci semble d'autant plus préservé que les juges soumettent le respect de ces objectifs à un contrôle relativement souple.

2. DES REGLES SOUMISES A UN CONTROLE MINIMUM

La volonté des juridictions de ne pas entraver le progrès socio-économique les a incitées à opérer un contrôle limité sur les normes mettant en œuvre les objectifs de valeur constitutionnelle contenus dans la Charte.

Selon une analyse classique du droit administratif, le souci du juge de ne pas se substituer à l'auteur de l'acte le conduit à restreindre l'intensité de son examen dans les domaines où les autorités jouissent d'un pouvoir discrétionnaire. Plus les autorités ont une liberté d'appréciation étendue dans l'exercice de leur pouvoir de décision, moins le contrôle juridictionnel se trouve en effet poussé. Seules les erreurs manifestes d'appréciation qu'elles peuvent commettre sont alors sanctionnées, une telle erreur se définissant comme « une erreur évidente, invoquée par les parties et reconnue par le juge, et qui ne fait aucun doute pour un esprit éclairé »[76].

---

[75] CE, 24 février 2001, Tibéri, *Rec.*, p. 86. En l'espèce, le juge des référés relève que l'objectif constitutionnel de « pluralis[me] de l'expression des courants de pensée et d'opinion est une liberté fondamentale » au sens de l'article L. 521-1 du CJA.

[76] Concl. Guy Braibant sur CE, Sect., 13 novembre 1970, Sieur Lambert, *AJDA*, 1971, n° 1, p. 35.

Or, le caractère péremptoire des décisions rendues, qui affirment plus qu'elles ne démontrent, témoigne de la volonté des juridictions de privilégier un tel examen à une analyse approfondie de la compatibilité des textes avec la Charte[77].

S'il est probable que le contrôle des juridictions s'intensifiera au gré des progrès qu'accomplira le droit de l'environnement à l'échelle internationale, force est de constater que la solution actuelle apparaît équilibrée dans la mesure où elle permet d'assurer le respect des considérations socio-environnementales sans entraver le progrès socio-économique.

Cette même quête de l'équilibre explique que les juges aient cherché à rationaliser les conséquences juridiques de la Charte.

B. La rationalisation des consequences juridiques de la Charte

Le désir des juges de ne pas entraver le développement socio-économique du pays les a conduits à prévenir une explosion du contentieux. Ils ont ainsi limité le nombre des requérants pouvant avoir intérêt à agir sur le fondement de ses dispositions (1) et refusé de soulever d'office ses problèmes d'application (2).

1. Le refus d'admettre un droit d'action populaire fonde sur la Charte

[77] CC, Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, *op. cit.*, p. 11589, cons. n° 25. Même si elle peut apparaître insuffisamment précise sur ce point, cette décision semble traduire la volonté du Conseil constitutionnel d'opérer un contrôle minimum sur la façon dont le législateur met en œuvre les objectifs de la Charte. En ce sens, v. note Laurent Fonbaustier, *op. cit.*, p. 17.

Certains articles de la Charte, on l'a vu, sont directement invocables par les particuliers. Mais ces dispositions ouvrent-elles un droit d'action populaire en matière environnementale ?

Une réponse positive à cette question aurait permis d'assurer une protection renforcée de l'environnement en donnant à chaque citoyen le droit de contester devant un juge n'importe quelle décision y portant atteinte.

Outre qu'elle semblait conforme aux propositions de la Commission Coppens[78], cette solution était permise par une interprétation audacieuse de la Charte : la lecture combinée de ses articles 1 et 2 pouvait fonder un tel droit d'action, dès lors que le premier consacre le droit de chacun à un environnement sain et équilibré et que le second fait de sa protection un devoir de tous. Puisque chacun d'entre nous a le devoir de protéger son droit à l'environnement, nous devrions tous pouvoir déférer aux juridictions les atteintes qui y sont portées. Voilà en substance comment on pouvait comprendre ces articles[79].

Compte tenu de l'engorgement de la justice toutefois, cette solution aurait risqué d'entraver le développement du pays, dans la mesure où les juridictions n'auraient peut-être pas été à même de se prononcer rapidement sur la légalité de la poursuite des opérations entreprises. Aussi les juges semblent-ils décidés à prévenir ce risque en utilisant l'intérêt à agir comme un filtre leur permettant de modérer les effets potentiels de la Charte[80]. C'est ainsi que le juge administratif d'Amiens a réservé aux victimes ayant personnellement souffert d'une atteinte portée au droit à l'environnement le droit d'agir sur son fondement[81].

Une telle prise de position ne peut que rassurer les acteurs économiques, tout comme le refus des juridictions de soulever d'office les difficultés d'application de la Charte.

---

[78] *Rapport de la commission Coppens de préparation de la charte de l'environnement*, p. 21.
[79] Et c'est ainsi que l'ont compris les requérants dans l'affaire précitée : TA, Amiens, ord. référé, 8 décembre 2005, Nowaki, *AJDA*, 2006, n° 19, p. 1053.
[80] En ce sens, v. note Laurent Fonbaustier sous TA, Amiens, ord. référé, 8 décembre 2005, Nowaki, *Environnement*, 2006, n° 1, p. 18.
[81] TA, Amiens, ord. référé précitée, 8 décembre 2005, Nowaki, *AJDA*, 2006, n° 19, p. 1053.

2. LE REFUS DE CONFERER UN CARACTERE D'ORDRE PUBLIC A LA CHARTE

Les juridictions semblent s'accorder pour refuser de reconnaître un caractère d'ordre public aux moyens tirés d'une violation de la Charte.

De tels moyens se caractérisent à la fois par la possibilité faite aux requérants de les soulever en tout état de cause et par la faculté du juge de les relever d'office.

Or, de même que le juge constitutionnel refuse de procéder d'office à l'examen par voie d'exception de la constitutionnalité des lois prises antérieurement à son entrée en vigueur[82], de même le juge administratif refuse de s'interroger d'office sur une éventuelle obligation pour l'administration d'abroger les actes administratifs devenus illégaux, en raison des changements de droit entraînés par l'adoption de la Charte[83].

La position de ces juridictions peut sembler naturelle tant elle est traditionnelle. D'un côté, le juge constitutionnel refuse généralement de contrôler la constitutionnalité des lois antérieurement promulguées à l'occasion de l'examen de la loi qui lui est déférée[84]. De

[82] CC, Décision du 24 mars 2005, *op. cit.*, p. 5884, cons. n° 7 : en considérant 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 », le juge constitutionnel affirme plus qu'il ne démontre. Le caractère péremptoire de sa démarche montre qu'il n'entend pas procéder à un examen détaillé de la compatibilité des textes avec la Charte de l'environnement ; Décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005, *op. cit.*, p. 7706, cons. n° 38 : le Conseil constitutionnel considère que la loi est conforme aux exigences de l'article 6 de la Charte dès lors qu'elle renvoie à la législation applicable en matière d'environnement sans se demander si les dispositions entrées en vigueur avant l'adoption de la Charte répondent à ses attentes.

[83] CE, 15 mai 2006, Association des riverains de la ligne des Carpates et al., aff. n° 278942 ; CA, Bordeaux, 2 mai 2006, Catherine Z…, aff. n° 02BX01286.

[84] CC, 25 janvier 1985, Etat d'urgence en Nouvelle-Calédonie, *JORF*, 26 janvier 1985, p. 1137 : « la régularité au regard de la Constitution des termes d'une loi promulguée peut être utilement contestée à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine, il ne saurait en être de même lorsqu'il s'agit de la simple mise en application d'une telle loi ». Pour une application de ce contrôle par voie d'exception, v. CC, Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, *JORF*, 21 mars 1999, p. 4234.

l'autre, le juge administratif ne s'est jamais reconnu le droit de soulever d'office l'obligation faite à l'administration d'abroger les actes non créateurs de droit devenus illégaux[85].

Mais l'importance que les citoyens accordent à la Charte aurait pu les inciter à revoir leur jurisprudence en la matière. Leur refus de le faire témoigne de leur volonté d'aboutir à des solutions équilibrées, afin de ne pas entraver le développement socio-économique.

**
*

Leur quête de l'équilibre conduit les juges à nuancer leur solution afin de concilier la protection des impératifs socio-environnementaux avec le progrès socio-économique.

À ceux qui regrettent déjà une application timorée de la Charte, il convient de rappeler combien l'exercice est difficile tant les intérêts et les impératifs à concilier paraissent nombreux et antinomiques. L'efficacité du droit de l'environnement dépend notamment de la capacité d'adaptation des entreprises à ses exigences, laquelle dépend largement du comportement des acteurs économiques et des politiques poursuivies à l'échelle internationale. Autant de données sur lesquelles les juridictions n'ont aucune emprise.

Alors le pessimisme est-il de rigueur ? Ou bien peut-on opposer le pari de l'optimisme à ceux qui ont fait celui de la « désillusion »[86] ?

Dans la mesure où la protection de l'environnement répond aux aspirations populaires, son renforcement semble subordonné aux avancées du processus démocratique à l'échelle planétaire. Aussi plusieurs scénarios semblent-ils envisageables.

L'idéal serait que la dissémination de la pensée rousseauiste au niveau mondial crée une dynamique favorable à un renforcement constant du droit de l'environnement. Dans une telle perspective, la pression de l'opinion publique ne pourrait qu'amener les juges à recourir

[85] CE, Ass., 3 février 1989, Cie Alitalia, *GAJA*, n° 95 (à propos des règlements administratifs) ; CE, Sect., 30 novembre 1990, Assoc. Les verts, *AJDA*, 1991, n° 2, pp. 155-156 (à propos des actes non réglementaires non créateurs de droit).

[86] Marguénaud (Jean-Pierre), « droit de l'Homme à l'environnement et cour européenne des droits de l'Homme », *RJ E*, 2003, n° spécial, p. 15.

à une interprétation téléologique ou finaliste des principes posés par la Charte afin de renforcer leurs effets au fil du temps. Combinée à une conception systémique de ces règles, consistant à les faire jouer, non pas isolément, indépendamment les unes des autres, mais ensemble, pour renforcer leurs effets réciproques, cette méthode d'interprétation permettrait au droit de l'environnement d'atteindre toutes ses potentialités. Cette évolution fait partie des champs du possible et constitue ce vers quoi doivent tendre tous les hommes de bonne volonté, même si une fin moins heureuse semble se dessiner à l'horizon.

Le scénario catastrophe serait que l'échec de la « guerre contre la terreur »[87] ne conduise à un enlisement des conflits au Proche et au Moyen-Orient et scelle la fin de la démocratisation du monde arabe. Car une telle issue ne pourrait qu'hypothéquer le renforcement espéré du droit de l'environnement, l'incapacité des instances internationales à mettre un terme aux guerres fratricides qui déciment le monde ne pouvant qu'accélérer sa destruction[88].

Entre les deux une troisième voie est-elle possible ? Sans doute est-ce vers elle que l'on s'achemine. Reste à espérer que, même si elle ne se fera pas dans un mouvement d'ensemble, cette alternative saura préserver l'intérêt du genre humain à vivre dans un environnement sain et équilibré.

---

[87] Selon l'expression du Président américain, Georges W. Busch, pour décrire la guerre engagée par les Etats-Unis en Irak, celle-ci étant une « guerre contre la terreur islamiste ». V. « M Bush lie la lutte anti-Hezbollah et la guerre contre la terreur », *Le Monde*, 2 août 2006.

[88] De ce point de vue, l'essai nucléaire auquel a procédé la Corée du Nord le 9 octobre 2006 constitue un pas (supplémentaire) dans le mauvais sens. V. « La Corée du Nord devient la 9e puissance nucléaire », *Le Monde*, 10 octobre 2006.

ANNEXE
LISTE DES DECISIONS RECENSEES

(Mars 2005 – Septembre 2006)

I. - Juridiction constitutionnelle (3)

1°) CC, Décision du 24 mars 2005, sur des requêtes présentées par MM. Stéphane Hauchemaille et Alain Meyet, *JORF*, 31 mars 2005, n° 75, p. 5884, cons. n° 7 : la Charte s'impose aux traités.
2°) CC, Décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005, Loi relative à la création du registre international français, *JORF*, 4 mai 2005, n° 103, p. 7706, cons. n° 37 : le principe d'intégration est un objectif de valeur constitutionnel.
3°) CC, Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, *JORF*, 14 juillet 2005, n° 163, p. 11589, cons. n° 25 : la Charte s'impose aux lois. Mais le Conseil constitutionnel semble soumettre le respect de ses dispositions à un contrôle minimum, limité à l'erreur manifeste d'appréciation.

II. - Juridictions administratives (7)

A. – CE (4)

1°) CE, 6 avril 2006, Ligue pour la protection des oiseaux et al., *AJDA*, 2006, n° 29, p. 1591 : les particuliers sont fondés à invoquer directement le principe de précaution devant le juge.
2°) CE, 9 mai 2006, ord. de référé, Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne, *AJDA*, 2006, IR, p. 956 : les particuliers semblent fondés à invoquer les dispositions de la Charte devant le juge du référé-suspension. La solution reste néanmoins ambiguë, le Conseil ne répondant pas en l'espèce au moyen tiré de l'article 7 de la Charte.
3°) CE, 15 mai 2006, Association des riverains de la ligne des Carpates et al., aff. n° 278942 : le juge administratif refuse de s'interroger d'office sur une éventuelle obligation pour l'administration d'abroger les actes administratifs devenus illégaux en raison des changements de droit entraînés par l'adoption de la Charte.
4°) CE, 19 juin 2006, Association eau et rivières de Bretagne et al., *AJDA*, 2006, n° 29, p. 1590 : le conseil considère que « la légalité des décisions administratives s'apprécie par rapport » aux dispositions des lois mettant en œuvre la Charte « sous réserve, s'agissant de dispositions législatives antérieures à » son « entrée en vigueur », « qu'elles ne soient pas incompatibles avec les exigences qui découlent de cette charte ». Il réaffirme ainsi la théorie de la loi écran, en estimant implicitement qu'il ne revient pas au juge administratif de vérifier la constitutionnalité des lois postérieures à la Charte.

B. – CA (1)

1°) CA, Bordeaux, 2 mai 2006, Catherine Z…, aff. n° 02BX01286 : le juge administratif refuse de s'interroger d'office sur une éventuelle obligation pour l'administration d'abroger les actes administratifs devenus illégaux en raison des changements de droit entraînés par l'adoption de la Charte.

C. – TA (2)

1°) TA, Châlon-en-Champagne, ord. de référé, 29 avril 2005, Conservatoire du patrimoine de Champagne Ardenne et al., *Environnement*, 2005, n° 8-9, p. 22 : confrontés à une décision illégale de l'administration, les particuliers sont fondés à invoquer l'article 1er de la Charte consacrant le droit à un environnement sain et équilibré pour contester la légalité d'un acte dans le cadre d'un référé-liberté.
2°) TA, Amiens, ord. référé, 8 décembre 2005, Nowaki, *AJDA*, 2006, n° 19, p. 1053 : à condition d'avoir un intérêt suffisant à agir, les particuliers sont fondés à invoquer l'article 1er de la Charte consacrant le droit à un environnement sain et équilibré dans le cadre d'un référé-suspension.

III. - Juridictions judiciaires (2)

1°) Trib. corr., Orléans, 9 décembre 2005, Soc. Monsanto c/ Dufour et al., *Environnement*, 2006, n° 1, p. 14 : le principe de précaution justifie la relaxe des faucheurs de pied d'OGM sur le fondement de l'état de nécessité.
2°) Trib. corr., Versailles, 12 janvier 2006, « Le tribunal de Versailles relaxe des faucheurs d'OGM », *Le Monde*, 14 janvier 2006 : même portée.