

La première application de la Charte de l'environnement par le Conseil constitutionnel dans le cadre de la QPC : de l'inédit, de l'inutile et du flou

Karine Foucher, Maître de conférences HDR à l'université de Nantes

**

Voilà qui est fait ! Le Conseil constitutionnel vient enfin de rendre sa première décision faisant application de la Charte de l'environnement de 2004 dans le cadre de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité. C'est une première qui était très attendue car des trois composantes du préambule de la Constitution de 1958, la Charte était la seule à n'avoir encore jamais fondé de décision QPC du juge constitutionnel. La situation était d'autant plus curieuse que le caractère récent de l'intégration de normes de références spécifiques à la protection de l'environnement dans la Constitution (opérée par la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005) offre un levier riche de potentialités pour passer au crible du contrôle *a posteriori* de nombreuses dispositions législatives antérieures, susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Ce n'est pas le lieu ici d'analyser les raisons de cette faible mobilisation de la Charte au soutien de QPC, parmi lesquelles figure certainement le fait que les associations de protection de l'environnement, habituées au recours pour excès de pouvoir, sont davantage dans une logique de défense que de remise en cause de la loi (v. contribution de X. Braud dans le cadre du colloque organisé le 1^{er} avril 2011 au Mans sur « QPC et aménagement du territoire » [actes à paraître]). Mais il est significatif que ce soit la Cour de cassation qui ait la première saisi l'occasion de renvoyer une QPC fondée sur la Charte, à propos d'une disposition législative non spécifique au droit de l'environnement et qui aurait tout aussi bien pu être confrontée au droit à la protection de la santé reconnu sur le fondement de l'alinéa 11 du préambule de 1946.

Il s'agit en effet de l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation (CCH) qui exonère, sous certaines conditions, l'auteur des dommages de toute responsabilité au titre des troubles anormaux de voisinage en raison de l'antériorité de son occupation. Cette règle de la pré-occupation, encore appelée « privilège de l'antériorité », s'applique dans l'hypothèse de « dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales, commerciales ou aéronautiques ». En effet, ces dommages « n'entraînent pas droit à réparation lorsque le permis de construire afférent au bâtiment exposé à ces nuisances a été demandé ou l'acte authentique constatant l'aliénation ou la prise de bail établi postérieurement à l'existence des activités les occasionnant dès lors que ces activités s'exercent en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et qu'elles se sont poursuivies dans les mêmes conditions ». Les requérants avaient en l'occurrence saisi le juge judiciaire « pour qu'il soit mis fin à des troubles anormaux de voisinage causés par les clients d'un relais routier dont le parking est contigu à leur habitation » (arrêt de renvoi de la Cour de cassation du 27 janv. 2011, n° 10-40.056).

L'objet de la question de constitutionnalité contribue certainement à expliquer l'apport en demi-teinte de la décision rendue par le Conseil à la fois sur l'invocabilité et sur l'interprétation des dispositions de la Charte. Il en aurait été différemment s'il avait été saisi d'une disposition législative ayant pour objet de protéger l'environnement (donc codifiée au code de l'environnement) dont il aurait été soutenu qu'elle ne va pas suffisamment loin dans cette protection au regard des exigences résultant de la Charte. Une telle saisine l'aurait en effet obligé à se prononcer sur le niveau de garantie des droits fondamentaux relatifs à l'environnement en deçà duquel le législateur ne saurait aller sauf à les dénaturer.

Rien de tel dans la décision du 8 avril qui affirme que la Charte est invocable au soutien d'une QPC (ce dont on pouvait se douter) sans préciser le périmètre de cette invocabilité, et qui donne un début d'interprétation de deux seulement de ses dispositions.

De l'inédit

Par cette décision du 8 avril 2011, c'est la première fois que le Conseil constitutionnel applique la Charte de l'environnement dans le cadre d'une décision rendue sur renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité et c'est également la première fois, contrôle *a priori* inclus, qu'il fait application de l'article 1^{er} de la Charte. A cet égard, la Cour de cassation a considéré comme nouvelle la question soulevée sur le fondement de cet article qui dispose que « chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » ; ce qui imposait son renvoi au Conseil constitutionnel. Au contraire, elle a rejeté cette qualification de la question au regard des articles 2, 3 et 4 de la Charte et ne l'a par conséquent renvoyée qu'après avoir estimé qu'elle présentait un caractère sérieux.

Il est vrai que le Conseil constitutionnel mentionne ces articles dans sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 (*Loi de finances rectificative pour 2010*, cons. 79) mais on peut douter qu'il en fasse véritablement application. Le motif direct de la censure de la disposition qui instaure la contribution carbone (art. 7 de la loi) est « la rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques » entre les ménages (taxés) et les industries (pour la plupart exonérées). La mention des articles 2 à 4 de la Charte ne sert quant à elle qu'à justifier, d'ailleurs implicitement, l'objectif de réduction significative des émissions de gaz à effet de serre, poursuivi par le législateur. Et c'est parce que les différences de traitement instaurées par la loi sont contraires à cet objectif que le Conseil juge qu'elles méconnaissent le principe d'égalité. Les articles 2 à 4 de la Charte sont donc mobilisés au soutien d'une autre norme de référence et ne font de surcroît l'objet d'aucune interprétation. Refuser de considérer comme nouvelle une QPC fondée sur ces dispositions, c'est réduire ce critère alternatif de renvoi à la seule hypothèse de l'invocation d'une norme constitutionnelle jamais mentionnée dans une décision du Conseil constitutionnel. S'agissant de la Charte de l'environnement, il ne reste plus que les articles 8 à 10, dont on peut penser toutefois qu'ils sont exclus du champ de l'article 61-1 de la Constitution. Quoi qu'il en soit, on ne connaîtra pas la position du Conseil sur la façon dont il convient d'apprécier plus précisément le critère du caractère nouveau de la question (au-delà de la précision donnée dans la décision sur la loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, Cons. const. 3 déc. 2009, n° 2009-595 DC, cons. 21, AJDA 2009. 2318 ¹, 2010. 80, étude A. Roblot-Troizier ², et 88, étude M. Verpeaux ³ ; RFDA 2010. 1, étude B. Genevois ⁴ ; Constitutions 2010. 229, obs. A. Levade ⁵ ; RSC 2010. 201, obs. B. de Lamy ⁶ ; RTD civ. 2010. 66, obs. P. Puig ⁷, et 517, obs. P. Puig ⁸) ; c'est la seconde fois en effet avec la décision du 8 avril 2011, qu'il ne saisit pas l'occasion de répondre à la juridiction de renvoi sur ce point (v. Cons. const. 17 déc. 2010, n° 2010-79-QPC, AJDA 2011. 638 ⁹ ; Constitutions 2011. 53, obs. A. Levade ¹⁰). Ce critère est donc bien mort-né.

Pour le reste, la décision commentée comporte un considérant véritablement inédit, par lequel le Conseil affirme que « le respect des droits et devoirs énoncés en termes généraux [par les articles 1^{er} et 2 de la Charte] s'impose non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives [...] mais également à l'ensemble des personnes », et qu'il résulte de ces dispositions « que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité » (cons. 5). En qualifiant les normes énoncées aux articles 1^{er} et 2 de « droits et

devoirs » dont le respect s'impose à toute personne, le Conseil constitutionnel procède à une lecture pertinente, essentiellement littérale, des dispositions de la Charte, et différente de celle qui résulte des travaux préparatoires pour le moins ambigus sur ce point.

Le droit à l'environnement y est en effet qualifié de « "droit-créance" des personnes physiques vis-à-vis de l'Etat, avec la portée d'un objectif de valeur constitutionnelle » (rapport n° 1595, présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles de l'Assemblée nationale, 12 mai 2004, p. 71), censé n'être opposable qu'aux autorités publiques. Or, cette qualification qui a entretenu une certaine confusion au sein de la doctrine, ne concorde pas avec le libellé de l'article 1^{er}, selon lequel « chacun » est destinataire d'un droit. Elle traduit la volonté de réduire le droit à l'environnement à la dimension collective de « norme-objectif », destinée seulement à servir d'habilitation constitutionnelle aux politiques de protection de l'environnement. Au contraire, la qualification de droit, siège potentiel de situations subjectives, permet de conférer une portée plus grande à l'article 1^{er}.

L'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel doit également permettre d'affirmer que le droit énoncé à l'article 1^{er} bénéficie non seulement aux personnes physiques mais également aux personnes morales (notamment aux associations de protection de l'environnement), mettant ainsi fin à l'ambiguïté résultant de la différence de formulation entre cet article (qui vise « chacun » et ne devait bénéficier qu'aux personnes physiques selon les travaux préparatoires) et l'article 2 (qui emploie l'expression « toute personne »). Le libellé de la décision du Conseil constitutionnel aurait pu toutefois gagner en clarté, en mentionnant non seulement « le respect » mais également le bénéfice du droit (il n'y en a qu'un seul) consacré à l'article 1^{er}.

De ces dispositions, mais surtout il faut le dire, de celles de l'article 2 de la Charte, le Conseil tire l'existence d'une « obligation de vigilance environnementale » (commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel, p. 9) dont le respect incombe à chacun. Là encore, on ne peut que saluer cette interprétation qui s'éloigne des travaux préparatoires qualifiant le devoir de prévention de simple objectif de valeur constitutionnelle. Cette obligation est définie, à juste titre, par le commentaire autorisé de la décision, comme « une obligation de moyens qui ne saurait imposer la garantie de toute atteinte à l'environnement ». D'une manière générale, la Charte ne vise pas en effet l'absence de toute pollution, mais une « qualité [de l'environnement] suffisamment correcte pour ne pas conduire à des dégradations qui mettraient en cause les bilans et perspectives énoncés dans [ses] considérants » (M. Prieur, Du bon usage de la Charte constitutionnelle de l'environnement, Environnement, avril 2005, p. 10). La qualification de cette obligation de vigilance apparaît donc clairement, alors que son articulation, voire même sa cohérence avec les autres dispositions de la Charte, en particulier l'article 4, interrogent.

Du flou

Selon les termes du Conseil constitutionnel, la violation de l'obligation de vigilance environnementale doit pouvoir conduire à l'engagement d'une action en responsabilité, dont les conditions pourraient être définies par le législateur. Cette interprétation peut paraître à première vue tout à fait raisonnable, sauf qu'une autre disposition de la Charte prévoit déjà que « toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi » ; disposition résultant de l'article 4 dont le Conseil ne fait pas mention dans la motivation de sa décision sur l'obligation de vigilance. Il faut donc en déduire qu'il considère l'article 2 de la Charte comme le fondement exclusif d'une obligation autonome, sans pour autant que les raisons de cette autonomie apparaissent clairement.

On pouvait au contraire considérer l'article 4, de même que l'article 3 qui énonce une obligation de prévention des atteintes à l'environnement, comme la traduction du devoir général de toute personne « de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement » (art. 2). Si tel n'est pas le cas, il convient d'identifier les implications spécifiques de ce dernier article. La différence quant au fondement de la responsabilité, pour faute s'agissant de l'article 2 et sans faute pour l'article 4 (différence évoquée dans le commentaire autorisé de la décision du Conseil, p. 9), ne convainc pas dans la mesure où cette dernière disposition n'impose pas de fondement particulier de responsabilité.

La spécificité de l'article 2 pourrait plutôt résider dans le fait que sa mise en oeuvre ne nécessite pas l'intervention du législateur. Ainsi, le juge judiciaire pourrait-il directement sanctionner la violation de l'obligation de vigilance environnementale, ou plus sûrement interpréter l'article 1382 du code civil sur la base de l'article 2 de la Charte, comme permettant d'engager la responsabilité de celui par la faute duquel un dommage est causé à l'environnement. L'article 4 ne devant alors servir que de fondement constitutionnel aux régimes législatifs de responsabilité environnementale. Le Conseil constitutionnel semble confirmer cette ligne de partage, néanmoins curieuse s'agissant d'un même objet constitutionnel, en indiquant qu'il est simplement « loisible au législateur de définir les conditions dans lesquelles une action en responsabilité peut être engagée sur le fondement de la violation » de l'obligation de vigilance environnementale.

Une dernière explication de l'autonomie de l'article 2 de la Charte comme fondement de la responsabilité environnementale pourrait être que l'obligation de vigilance, et la sanction de sa violation, s'imposeraient non seulement en cas de réalisation d'un dommage à l'environnement (hypothèse visée par l'article 4), mais également en cas de risque de dommage. Cette hypothèse, qui poserait la question de l'articulation avec l'article 5 de la Charte relatif au principe de précaution, reste à confirmer.

Quoi qu'il en soit, le contrôle au fond de la conformité à la Constitution de l'article L. 112-16 du CCH ne s'opère pas tant sur la base de cette obligation de vigilance, ni sur celle des articles 3 et 4 de la Charte, qui ne font quant à eux l'objet d'aucune interprétation, que sur le fondement du principe de responsabilité pour faute tiré de l'article 4 de la Déclaration de 1789. Ce moyen n'était d'ailleurs pas invoqué par les requérants. Il est donc soulevé d'office par le Conseil constitutionnel, qui ne peut en l'occurrence que constater l'absence de contrariété dans la mesure où le dispositif contesté instaure « une cause légale d'exonération » au seul régime de responsabilité objective fondée sur les troubles anormaux de voisinage (commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel, p. 7), et ne fait par conséquent « pas obstacle à une action en responsabilité fondée sur la faute » (pour une application comparable, v. n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 39). La décision du 8 avril 2011 ne constitue pas du reste la première application du principe de responsabilité dans le cadre de la QPC (celle-ci avait déjà été admise depuis la décision n° 2010-2-QPC du 11 juin 2010, *AJDA* 2010. 1178 [📄](#) ; *D.* 2010. 1976, obs. I. Gallmeister [📄](#), note D. Vigneau [📄](#) ; *ibid.* 1980, note V. Bernaud et L. Gay [📄](#) ; *RFDA* 2010. 696, C. de Salins [📄](#) ; *RDSS* 2010. 127, Colloque R. Pellet [📄](#) ; *Constitutions* 2010. 391, obs. A. Levade [📄](#) ; *ibid.* 403, obs. P. De Baecke [📄](#) ; *ibid.* 427, obs. X. Bioy [📄](#) ; *RTD civ.* 2010. 517, obs. P. Puig [📄](#) sur la loi dite « anti-Perruche »).

Quant au constat de l'absence de contrariété de la disposition législative litigieuse aux articles 1^{er} à 4 de la Charte de l'environnement, il résulte simplement du fait que l'exonération de responsabilité du pré-occupant est conditionnée par la conformité de l'exercice de son activité (et de sa poursuite) « avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur », parmi lesquelles le Conseil identifie « celles qui tendent à la préservation et à la protection de l'environnement ». C'est la marque d'un contrôle superficiel, à moins de considérer l'ensemble des dispositions du code de l'environnement comme *a priori* conforme aux exigences résultant de la Charte...

Enfin, le flou de la décision du 8 avril 2011 caractérise également la position du Conseil sur l'invocabilité des dispositions

de la Charte dans le cadre de la QPC ou plus exactement, son absence de position. Il n'est en effet pas possible, à la lecture de cette décision, de savoir quel est le périmètre de l'invocabilité des articles 1^{er} à 4 au soutien d'une question de constitutionnalité. Rappelons qu'en vertu de l'article 61-1 de la Constitution, les normes de référence du contrôle *a posteriori* sont les droits et libertés garantis par la Constitution et tournés vers le justiciable. Il convient donc d'exclure les normes à caractère purement institutionnel et procédural et, pour les autres, d'opérer un tri entre celles qui consacrent ou fondent la reconnaissance d'un droit ou d'une liberté et sont invocables en tant que telles au soutien d'une QPC, et celles qui ne constituent que des garanties d'exercice d'un droit ou d'une liberté et dont l'invocabilité est conditionnée selon la jurisprudence du Conseil (X. Magnon [dir.], *La question prioritaire de constitutionnalité. Pratique et contentieux*, Litec 2010, n^{os} 226 et 234).


Une lecture littérale de la Charte permet d'affirmer que seuls deux articles reconnaissent des droits : l'article 1^{er} appliqué dans la décision commentée et l'article 7 qui accorde à toute personne le droit d'être informé et le droit de participer à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement. Ces articles doivent donc être considérés comme invocables en tant que tels à l'appui d'une QPC. En revanche, les articles 2 à 6, qui consacrent des devoirs ou des principes (de précaution et de conciliation) et non des droits, pourraient n'être invocables qu'en tant que leur violation affecte directement un droit ou une liberté, spécifique ou non à l'environnement. Il s'agirait alors d'une invocabilité conditionnée du même type que celle qui a été reconnue par le Conseil constitutionnel concernant l'article 34 de la Constitution en cas d'incompétence négative du législateur (v. décision de principe n^o 2010-5-QPC du 18 juin 2010, cons. 3).

Le Conseil ne confirme ni n'infirme cette distinction dans la décision commentée. S'il devait toutefois considérer l'article 4 comme invocable en tant que tel au soutien d'une QPC, ne serait-ce pas parce qu'il en ferait le fondement d'un véritable droit à réparation des dommages causés à l'environnement ? D'une manière générale, la question de la place des devoirs et obligations constitutionnels dans le cadre de la QPC est délicate (doivent-ils être considérés seulement comme le revers de droits ?) et la Charte de l'environnement, qui reconnaît elle-même davantage de devoirs que de droits, se situe au coeur de ce débat.

Dans le doute, on ne saurait que trop conseiller aux requérants d'invoquer, comme en l'occurrence, plusieurs articles de la Charte à l'encontre d'une même disposition législative. La raison tient également au fait qu'un moyen qui n'aurait pas été invoqué en première instance ne peut plus l'être pour la première fois devant les cours suprêmes, et que le juge de renvoi n'a pas, contrairement au Conseil constitutionnel, la possibilité de soulever d'office un autre moyen de constitutionnalité. Il est en effet entièrement lié par le libellé de la question posée par le requérant.

De l'inutile

L'inutile enfin ne résulte pas tant des termes mêmes de la décision du 8 avril 2011 que de son interprétation dans le commentaire autorisé paru aux Cahiers du Conseil constitutionnel. Il y est en effet affirmé que le Conseil a reconnu expressément l'applicabilité directe des articles 1^{er} et 2 de la Charte et l'a au contraire exclue s'agissant des articles 3 et 4, qui eux, renvoient à la loi la définition des « conditions » de leur mise en oeuvre (p. 8 et 9). C'est ainsi qu'il faudrait lire, en les rapprochant, les formules employées aux considérants 5 (« le respect des droits et devoirs énoncés en termes généraux par [les articles 1^{er} et 2] s'impose non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif mais également à l'ensemble des personnes ») et 6 (« il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés [aux articles 3 et 4], les modalités de la mise en oeuvre de ces dispositions »).

Une telle analyse va avoir pour effet de sanctuariser un peu plus la distinction entre les dispositions de la Charte qui renvoient à la loi et les autres, alors que la compétence du législateur ne se limite pas aux hypothèses où elle est explicitement prévue (elle est également implicite pour les droits fondamentaux dont la mise en oeuvre est une réserve de la loi) et, surtout, que la carence du législateur n'a pas pour conséquence de priver une norme constitutionnelle de toute portée juridique. Elle comporte au moins un effet, sanctionnable dans le cadre d'un contentieux objectif, qui est d'interdire qu'une norme inférieure y porte atteinte (v., en ce sens, concl. Y. Aguila sur CE ass. 3 oct. 2008, *Commune d'Annecy*, req. n^o 297931, RFDA 2008. 1147 ). Cette invocabilité d'exclusion à l'encontre d'un acte réglementaire, qui constitue bien une forme d'applicabilité directe, vaut pour toutes les dispositions de la Charte (y compris les articles 3 et 4) et ne nécessite pas l'entremise de la loi.

Au-delà de cette justiciabilité normative, il est certain que le droit à l'environnement consacré par l'article 1^{er} doit pouvoir être invoqué dans le cadre d'un contentieux subjectif, mais là encore, il convient de ne pas procéder à une interprétation binaire en termes de tout ou rien. Si, comme l'affirme le commentaire autorisé de la décision du 8 avril 2011 (p. 8), une « invocabilité directe et un "effet horizontal" » sont reconnus à l'article 1^{er}, c'est uniquement dans sa dimension défensive et individuelle qui implique de protéger l'environnement contre des atteintes que pourraient lui porter les pouvoirs publics ou les tiers. Cette approche subjective permet certes au droit à l'environnement de déployer des effets au-delà du contentieux des lois, mais elle conduit en même temps à le réduire à l'exigence de protection d'un périmètre individuel, comme en l'espèce d'ailleurs à travers la problématique des troubles anormaux de voisinage. Or, en vertu du 3^e considérant de la Charte, l'environnement à protéger s'entend comme « le patrimoine commun des êtres humains ».

A nuancer, l'interprétation de la décision du 8 avril 2011 sous l'angle de l'applicabilité directe des dispositions de la Charte est surtout inutile dans la mesure où la procédure de QPC présente justement l'intérêt de ne pas se situer sur ce terrain... Elle porte en effet sur des dispositions législatives dont il est soutenu qu'elles seraient contraires à la Constitution. Il n'est donc aucunement question d'appliquer directement des normes constitutionnelles ; ce qui relève au contraire de l'office du juge ordinaire.

Mots clés :

NATURE ET ENVIRONNEMENT * Charte de l'environnement * Application * Question prioritaire de constitutionnalité