

L'environnement devant le Conseil constitutionnel : l'occasion manquée

Vincent Rebeyrol, Professeur de droit à EMLYON Business School, Avocat à la cour

**

1 - La première question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'application de la Charte de l'environnement de 2004 adossée à la Constitution n'aura pas été accueillie favorablement par le Conseil constitutionnel. Dans cette affaire, le couple de requérants était propriétaire d'une maison contiguë au parking non goudronné d'un restaurant routier. Les poids lourds utilisant ce parking soulevaient, aux temps secs, des nuages de fumée, empêchant les requérants de jouir de leur jardin et asphyxiant leur végétation. Le parking faisait aussi, apparemment, office de dépôt d'ordures pour les chauffeurs routiers fréquentant le restaurant.

Dans ces conditions, les requérants avaient intenté une action sur le fondement de la théorie des troubles anormaux de voisinage devant le tribunal de grande instance de Troyes. Ils demandaient que l'exploitant du restaurant soit condamné à goudronner son parking et à édifier une cloison séparant les deux propriétés, mesures qui permettraient de mettre un terme aux nuisances. En défense, l'exploitant invoquait l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation qui consacre la théorie de la pré-occupation individuelle en ces termes : « *Les dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales, commerciales ou aéronautiques 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* ». Soutenant que l'installation des requérants était postérieure à l'existence de l'activité qu'il exploitait, le défendeur concluait au débouté de leur requête.

2 - C'est dans ces conditions que les requérants ont soulevé la contrariété de l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation aux articles 1^{er} à 4 de la Charte de l'environnement de 2004. Le tribunal ayant renvoyé la question à la Cour de cassation, celle-ci a décidé de la transmettre au Conseil constitutionnel (1). Pour ce faire, elle a jugé que la question était nouvelle au regard de l'article 1^{er} de la Charte, consacrant le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, car portant sur l'application d'une disposition constitutionnelle dont le Conseil n'avait pas encore eu l'occasion de faire application. Et elle a jugé que, au regard des articles 2, 3 et 4 de la Charte, consacrant respectivement une obligation de préserver et d'améliorer l'environnement, un devoir de prévention des atteintes portées à l'environnement et un devoir de contribution à la réparation des dommages causés à l'environnement, si la question posée n'était pas nouvelle, elle présentait un caractère sérieux.

Dans la décision objet du présent commentaire, le Conseil constitutionnel a pourtant jugé que l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation est conforme à la Constitution, et notamment à la Charte de l'environnement, dès lors qu'il est sans incidence sur la mise en jeu de la responsabilité de l'auteur des nuisances en cas de faute. Mais le raisonnement du Conseil constitutionnel, qui a analysé le litige sous l'angle du principe de responsabilité personnelle, est très contestable (I) puisqu'il aurait dû adopter un raisonnement de conciliation entre droits fondamentaux (II).

I - Un raisonnement contestable car centré sur le principe de responsabilité

3 - Pour juger que l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation est conforme à la Constitution, le Conseil constitutionnel a, d'abord, classiquement rappelé que le législateur, même lorsqu'il statue dans le domaine de sa compétence, ne peut pas priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel. Il a ensuite rappelé, et c'est sans doute le seul aspect constructif de la décision, que les articles 1^{er} et 2 de la Charte s'imposent « *à l'ensemble des personnes* ». Ce considérant s'inscrit dans la lignée des décisions qui ont admis, contre l'avis d'une partie de la doctrine (2), que « *l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle* » (3). Il précise simplement, et c'est heureux, que ces textes concernent tant les personnes privées, morales et physiques, que les personnes publiques.

Mais, ensuite, le Conseil constitutionnel a cru devoir « traduire » les deux premiers articles de la Charte en une règle unique, selon laquelle chacun serait « *tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité* ». Il a ajouté que le législateur a le pouvoir de définir les modalités des actions en responsabilité engagées en violation de cette obligation, pourvu qu'il ne porte pas une restriction trop importante au droit général d'agir en responsabilité, ce qui est le cas dès lors que le texte incriminé n'interdit pas aux requérants d'agir en responsabilité pour faute. Mais ce raisonnement n'emporte pas la conviction.

4 - D'abord, on comprend mal par quel artifice le Conseil constitutionnel a traduit le droit à un environnement sain et équilibré de l'article 1^{er} de la Charte en « *obligation de vigilance à l'égard de l'environnement* ». Certes, l'article 2 de la Charte énonce une telle obligation, mais certainement pas son article 1^{er}, qui consacre un droit. De fait, le sujet du droit (toute personne) n'a pas seulement l'obligation de respecter l'objet (l'environnement), il a également un droit de jouissance : celui de vivre dans un environnement de bonne qualité.

Or la distinction est particulièrement importante : définir un droit comme uniquement créateur d'obligations pour ses sujets, c'est le qualifier de droit personnel et reconnaître que la sanction de la violation de ces obligations repose essentiellement sur l'application du droit de la responsabilité. Mais tous les droits, loin s'en faut, ne sont pas des droits personnels (4). Particulièrement, le droit à un environnement sain et équilibré se rapproche bien davantage d'un droit réel (5) : non seulement son objet est constitué de choses matérielles (eau, air, sol, faune, flore, équilibres fondamentaux), mais il reconnaît à son titulaire un droit de jouissance sur cet objet, indépendamment de toute obligation.

Le droit à l'environnement n'étant pas un droit personnel, sa protection doit être envisagée indépendamment des règles de responsabilité civile. En effet, il est constant en jurisprudence, et c'est l'un des intérêts majeurs de la théorie des droits subjectifs, que « *la seule constatation de l'atteinte* » à un droit subjectif ouvre droit à réparation (6). Appliquée au droit à l'environnement, cette jurisprudence signifie que la protection de ce droit est indépendante des règles de responsabilité civile, et plus particulièrement indépendante de l'exigence de fait générateur et de dommage (7) : elle n'exige que la preuve d'une pollution, d'une nuisance, peu important l'origine de cette nuisance. On voit déjà à quel point la décision du Conseil constitutionnel est loin du compte lorsqu'elle traduit le droit à l'environnement en obligation et qu'elle lie le respect de ce droit, par le législateur, à celui d'un principe de responsabilité.

5 - L'erreur est d'autant plus problématique que le Conseil ne se contente pas de lier respect du droit à l'environnement et principe de responsabilité, mais qu'il limite, en outre, la protection de l'environnement offerte par la Constitution à la

possibilité, pour le requérant, d'exercer une action en responsabilité pour faute prouvée.

Le raisonnement déçoit d'abord particulièrement dans le cadre précis de l'espèce, où l'action exercée était une action pour troubles de voisinage, c'est-à-dire précisément une action déconnectée de la faute (8). La décision commentée, qui affirme que la seule existence d'une action en responsabilité pour faute prouvée est suffisante pour remplir les exigences posées par la Constitution en matière environnementale, refuse donc de reconnaître un fondement constitutionnel à la théorie des troubles anormaux de voisinage, ce qui est dommage, car la doctrine la plus autorisée a depuis longtemps souligné les passerelles existant entre cette théorie et le droit à l'environnement (9).

6 - Mais, surtout, le raisonnement liant le respect des exigences constitutionnelles, en matière environnementale, au seul respect du principe de responsabilité pour faute semble contraire au texte même de la Constitution :

- à l'article 1^{er} de la Charte, d'abord, qui, comme on l'a dit, consacre un droit qui doit être protégé indépendamment des mécanismes de responsabilité ;

- à l'article 4 de la Charte, ensuite, qui pose le principe selon lequel « toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi ». La lettre de ce texte pose, en effet, une obligation de réparation pesant sur tous les auteurs de nuisances environnementales, fautifs ou non ; et s'il renvoie à la loi, ce n'est que pour fixer le montant de la « contribution » qu'il impose, et certainement pas pour permettre au législateur d'anéantir l'obligation de contribution posée par le constituant.

Il apparaît donc que c'est par un raisonnement spécieux, analysant la question sous le seul angle du principe de responsabilité, que le Conseil constitutionnel a statué comme il l'a fait... et cela alors même qu'il n'était pas saisi d'une contrariété de l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation au principe de responsabilité, mais bien d'une contrariété de ce texte aux droits fondamentaux reconnus par la Charte, et qu'il aurait donc dû raisonner en cherchant à concilier les différents droits fondamentaux en cause.

II - Un raisonnement qui aurait dû opérer une conciliation entre droits fondamentaux

7 - Pour analyser le litige sous l'angle qui lui était proposé, c'est-à-dire sous celui d'une éventuelle contrariété de l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation aux droits fondamentaux reconnus par la Charte de l'environnement, le Conseil constitutionnel pouvait adopter le même liminaire que celui dont il a fait état dans la décision commentée.

Il pouvait ainsi souligner que l'article 34 de la Constitution n'autorise pas le législateur à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel. Mais, ensuite, il devait relever que, parmi les exigences constitutionnelles en question, figure le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Il devait dès lors rechercher, dans un premier temps, si le texte incriminé méconnaissait ce droit constitutionnel.

Or, à ce premier stade du raisonnement, la réponse était clairement positive : l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation interdisant aux personnes qui se sont installées après un pollueur d'obtenir réparation du dommage causé par l'activité polluante, et notamment d'obtenir réparation en nature de la pollution subie, condamne *de facto* ces personnes à vivre dans un environnement dégradé, qui ne respecte ni leur santé, ni leur équilibre écologique. La contrariété du texte incriminé à une exigence constitutionnelle était donc incontestable.

8 - Mais, à l'évidence, le Conseil constitutionnel ne pouvait pas s'arrêter à cette première constatation pour conclure à l'inconstitutionnalité du texte. En effet, il est évident que toute activité, agricole ou industrielle, peut porter atteinte au droit de chacun de vivre dans un environnement sain et équilibré. Or de telles activités sont indispensables à la satisfaction de l'intérêt général et la possibilité de les exercer est également une exigence de valeur constitutionnelle, rattachée notamment à la liberté d'entreprendre.

Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel aurait dû se livrer à une conciliation entre droits fondamentaux pour statuer sur la conformité de l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation à la Constitution, conciliation imposée par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (10). Il aurait ainsi pu décider, exactement comme il le fait pour la liberté d'entreprendre (11), qu'il est possible au législateur « d'apporter au droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard des objectifs poursuivis ».

9 - Le Conseil constitutionnel aurait alors dû rechercher si l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation répondait à ces exigences.

Or, s'il avait procédé ainsi, il aurait sans doute constaté que le texte porte des atteintes disproportionnées au droit à l'environnement, dès lors qu'il instaure une limitation de responsabilité bien trop générale, sans nécessaire rapport avec l'intérêt économique et social de l'activité du pollueur (que l'on pense, par exemple, au cas d'une industrie très polluante, n'employant que très peu de personnel, créant peu de valeur et ne payant presque pas d'impôts). C'est alors la généralité de l'atteinte portée par le texte au droit à l'environnement qui aurait été stigmatisée, généralité qui empêche le juge saisi de se livrer à un bilan coûts/avantages, au cas par cas, entre l'utilité économique et sociale de l'activité installée antérieurement et les nuisances causées par cette activité. C'est cette solution que nous avions proposée dans notre thèse (12).

10 - Dans tous les cas, indépendamment même du résultat de la conciliation, tel est, à notre sens, le raisonnement qui aurait dû être mené par le Conseil constitutionnel, qui était saisi de la conformité d'un texte de responsabilité (art. L. 112-16 CCH) aux droits fondamentaux reconnus par la Charte, et notamment à son article 1^{er}, et non de sa conformité au principe constitutionnel de responsabilité pour faute.

Mais il est vrai que, parmi les membres du Conseil constitutionnel ayant rendu la décision commentée, certains n'avaient pas hésité, lors des débats présidant à l'adoption de la Charte, à la qualifier de « tissu au pire de banalités et de niaiseries, au mieux d'évidences sur lesquelles tout le monde est d'accord » (13). Sans s'interroger sur les difficultés relatives à la composition du Conseil constitutionnel au regard des exigences de l'impartialité objective, qui dépassent de loin le cadre nécessairement limité de la présente note (14), on se contentera de remarquer que le Conseil constitutionnel a, dans la décision commentée, manqué l'occasion de faire de la Charte un outil utile et efficace. Cela était pourtant possible, d'autant plus qu'il s'agissait de censurer un texte à l'utilité sociale douteuse, presque unanimement critiqué en doctrine (15). C'est dommage, mais gageons que la Charte de l'environnement sera mieux exploitée à l'avenir...

Mots clés :

PROPRIETE * Trouble du voisinage * Nuisance d'environnement * Activité commerciale * Question prioritaire de constitutionnalité * Conseil constitutionnel

CONSTITUTION ET POUVOIRS PUBLICS * Contrôle de constitutionnalité * Question prioritaire de constitutionnalité *

(1) Civ. 3^e, 27 janv. 2011, n° 10-40.056.

(2) Sur le débat doctrinal portant sur la portée normative de la Charte de l'environnement, V. V. Rebeyrol, *L'affirmation d'un droit à l'environnement et la réparation des dommages environnementaux*, Defrénois, 2010, n° 30 s.

(3) Cons. const., 19 juin 2008, n° 2008-564-DC, D. 2009. 1852, spéc. 1853, obs. L. Gay [📄](#), 2448, obs. F. G. Trébulle [📄](#) ; AJDA 2008. 1232 [📄](#), et 1614 [📄](#), note O. Dord [📄](#) ; GDCC, 15^e éd., 2009, n° 49 ; RFDA 2008. 1233, chron. A. Roblot-Troizier et T. Rambaud [📄](#) ; Constitutions 2010. 56, obs. A. Levade [📄](#), 139 [📄](#) et 307 [📄](#), obs. Y. Aguila ; 29 déc. 2009, n° 2009-599-DC, D. 2010. 1508, obs. L. Gay [📄](#) ; AJDA 2010. 4 [📄](#), et 277 [📄](#), note W. Mastor [📄](#) ; Constitutions 2010. 277 [📄](#), 281 [📄](#) et 283, obs. A. Barilari [📄](#) ; CE 3 oct. 2008, n° 297931, *Commune d'Annecy* [📄](#), D. 2009. 1852, spéc. 1853, obs. L. Gay [📄](#), et 2448, obs. F. G. Trébulle [📄](#) ; AJDA 2008. 1852 [📄](#), et 2166 [📄](#), chron. E. Geffray et S.-J. Liéber [📄](#) ; GAJA, 17^e éd., 2009, n° 118 ; RDI 2008. 563, obs. P. Soler-Couteaux [📄](#) ; RFDA 2008. 1147, concl. Y. Aguila [📄](#), 1158, note L. Janicot [📄](#), et 1233, chron. A. Roblot-Troizier et T. Rambaud [📄](#) ; Constitutions 2010. 139 [📄](#) et 307 [📄](#), obs. Y. Aguila.

(4) Sur la classification traditionnelle des droits subjectifs, V. J. Dabin, *Le droit subjectif*, Dalloz, 1952, p. 169-199 ; J. Ghestin, G. Goubeaux et M. Fabre-Magnan, *Traité de droit civil : Introduction générale*, LGDJ, 1994, n° 223 s.

(5) V. Rebeyrol, *op. cit.*, n° 113.

(6) Pour des applications, V. Civ. 1^{re}, 5 nov. 1996, n° 94-14.798, D. 1997. 403 [📄](#), note S. Laulom [📄](#), et 289, obs. P. Jourdain [📄](#) ; GAJC, 12^e éd., 2007, n° 20 ; RTD civ. 1997. 632, obs. J. Hauser [📄](#) ; 25 févr. 1997, JCP 1997. II. 22873, note J. Ravanis ; 5 juill. 2006, n° 05-14.738, Bull. civ. I, n° 362.

(7) V. Rebeyrol, *op. cit.*, n^{os} 135 s. et 162 s.

(8) Pour des applications, V. Civ. 3^e, 21 juill. 1999, n° 96-22.735, Bull. civ. III, n° 182 ; D. 1999. 228 [📄](#) ; RDI 1999. 656, obs. P. Malinvaud [📄](#), 685, obs. P. Capoulade [📄](#), et 2000. 75, obs. G. Leguay [📄](#) ; RTD civ. 2000. 120, obs. P. Jourdain [📄](#) ; 13 avr. 2005, n° 03-20.575, Bull. civ. III, n° 89 ; RDI 2005. 279, obs. E. Gavin-Millan-Oosterlynck [📄](#), et 299, obs. P. Malinvaud [📄](#).

(9) F. Caballero, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, LGDJ, 1981, n° 200 ; M. Pichard, *Le droit à*, *Economica*, 2006, n^{os} 348 à 350.

(10) Sur la conciliation des droits fondamentaux en matière constitutionnelle, V. G. Drago, *La conciliation entre principes constitutionnels*, D. 1991. 265 s. [📄](#) ; V. Saint-James, *La conciliation des droits de l'homme et des libertés en droit public français*, PUF, 1995. Et, sur l'application de cette conciliation prenant en compte le droit à l'environnement consacré par la Charte de 2004, V. V. Rebeyrol, *op. cit.*, n^{os} 144 s. et 260.

(11) En dernier lieu : Cons. const., 18 oct. 2010, n° 2010-255-QPC.

(12) V. Rebeyrol, *op. cit.*, n° 148.

(13) M. Charasse, séance au Sénat du 23 juin 2004, disponible sur le site internet du Sénat.

(14) Pour des pistes de réflexion très intéressantes, V. D. Mainguy, *De la légitimité des normes et de son contrôle*, JCP 2011, n° 250.

(15) P. ex., F. Caballero, *op. cit.*, n° 221 ; G. Viney et P. Jourdain, *Traité de droit civil : Les conditions de la responsabilité*, LGDJ, 2006, n° 957 ; M. Despax, *Droit de l'environnement*, Litec, 1980, n° 43 ; M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, 2004, n^{os} 1176 s.