

# Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement

Michel PRIEUR - Professeur émérite à l'Université de Limoges - Directeur de la Revue juridique de l'environnement

NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 43 (LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET L'ENVIRONNEMENT) - AVRIL 2014

---

**Résumé :** La loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 a osé hisser l'environnement au niveau des droits de l'Homme constitutionnellement garantis. Était-ce un rêve ou une arnaque ? La réforme était inéluctable. Evoquée dès 1970, elle a abouti sous la pression de la doctrine, de certaines associations et du droit international et européen. Toutefois la Charte reste encore parfois contestée. Mais la dynamique constitutionnelle est bien en marche et petit à petit tous les juges se l'approprient. Elle innove l'ensemble des politiques publiques. Devenant de plus en plus effective, la Charte peut désormais marquer les politiques publiques du sceau de la nouvelle éthique environnementale permettant de faire face à l'urgence écologique, au droit des générations futures et aux enjeux planétaires. Faut-il encore que le principe de non régression en matière d'environnement soit consacré comme un socle de garantie en dessous duquel ni le législateur ni l'administration ne peuvent descendre.

---

Faire un bilan de la Charte de l'environnement, improprement datée de 2004, seulement dix ans après ne peut être qu'une gageure. Pourtant il est peu d'exemples d'une réforme constitutionnelle relative aux droits de l'homme qui ait été aussi rapidement mise en œuvre, prise en considération par les tribunaux et ait fait l'objet d'une véritable avalanche de commentaires<sup>(1)</sup>. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et le Préambule de la Constitution de 1946 ont dû attendre bien longtemps avant d'être invocables et appliqués. La Charte de l'environnement s'ôt publiée le 2 mars 2005 a donné aussitôt lieu à des décisions juridictionnelles du Conseil constitutionnel<sup>(2)</sup>, des tribunaux administratifs<sup>(3)</sup>, du Conseil d'État<sup>(4)</sup> et du juge pénal<sup>(5)</sup>.

L'adoption de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 a incontestablement profité de l'effet de surprise. Son initiateur, le président Jacques Chirac, ne s'était pas fait remarquer auparavant comme un chantre de l'environnement. Cependant c'est avec détermination et courage politique qu'il a engagé le processus visant à constitutionnaliser l'environnement à l'occasion de sa campagne pour son deuxième mandat avec le discours d'Orléans du 3 mai 2001<sup>(6)</sup> qui annonce une alliance nouvelle entre l'homme et la nature et le discours d'Avranches du 18 mars 2002<sup>(7)</sup>. Tout était alors déjà dit : « *L'écologie, le droit à un environnement protégé et préservé doivent être considérés à l'égal des libertés publiques. Il revient à l'État d'en affirmer le principe et d'en assurer la garantie* »<sup>(8)</sup>.

« *Le Conseil constitutionnel, les plus hautes juridictions et toutes les autorités publiques seront alors les garants de l'impératif écologique. Cette démarche est celle de l'efficacité. La Charte rappellera les droits et devoirs de chacun à l'égard de l'environnement, et vis-à-vis des générations futures. Elle affirmera cinq principes fondamentaux : principe de l'intégration, principe de précaution, principe de responsabilité écologique, principe de prévention, principe d'information et de participation* »<sup>(9)</sup>.

Oser hisser l'environnement au niveau des droits de l'homme constitutionnellement garantis à l'égal des droits civils et politiques de la Déclaration de 1789 et des droits économiques et sociaux du Préambule de 1946 était faire de l'environnement un droit fondamental si tant est que « *c'est la constitutionnalisation qui fait le droit fondamental* »<sup>(10)</sup>. Cette promotion ne pouvait que rencontrer tout à la fois l'enthousiasme et la méfiance. L'image la plus expressive de cette tension est la caricature de Plantu en première page du journal *Le Monde* du 26 juin 2003 après l'adoption du projet de loi constitutionnelle par le Conseil des ministres : un rêve ou une arnaque ?

Aussi la réforme va-t-elle susciter une avalanche de questionnements favorables ou dubitatifs : un leurre constitutionnel<sup>(11)</sup>, un avatar constitutionnel<sup>(12)</sup>, une inutilité<sup>(13)</sup>, des surprises<sup>(14)</sup>, des risques<sup>(15)</sup>, une boîte de Pandore<sup>(16)</sup>, le triomphe de l'obstination<sup>(17)</sup>, des nouveaux droits<sup>(18)</sup>, du bon usage de la Charte<sup>(19)</sup>, évolution ou révolution<sup>(20)</sup>, droit dur ou gadget<sup>(21)</sup>, obscurité<sup>(22)</sup>, une mine à QPC<sup>(23)</sup>. Tout compte fait : ni l'enfer vert, ni le paradis<sup>(24)</sup>.

Il ne faut pas s'étonner que face aux promesses portées par une telle réforme, l'impatience de certains pour des résultats immédiats se soit heurtée à des résistances afin de nier ou limiter les effets juridiques de la Charte. S'agissant d'une réforme de société touchant aux fondements et à l'avenir de l'humanité indissociable de son milieu naturel et visant à préserver le progrès des sociétés humaines, la révision constitutionnelle

aurait dû être le reflet d'un consensus unanime et non partisan. Malheureusement la conjonction d'une vision partisane et d'*a priori* idéologiques, couplée avec une ignorance de l'écologie scientifique, a fait que le Parlement s'est fait violence pour approuver la Charte, tant dans la majorité que dans l'opposition(25). Le Sénat n'a pu présenter aucun amendement et 93 sénateurs ont voté contre la Charte. Celle-ci fut adoptée par le Congrès avec 23 voix contre dont 17 issues de la majorité, l'abstention des communistes et la non-participation au vote des socialistes, à l'exception de 9 députés et 5 sénateurs socialistes ainsi que 3 sénateurs du groupe communiste républicain et citoyen qui votèrent pour la Charte malgré la consigne de leur groupe.

Si l'environnement est bien entré dans la Constitution avec une Charte porteuse d'un véritable souffle républicain, le temps de l'acclimatation progressive des concepts et des droits qu'elle recèle est venu. Comme tout texte relatif aux droits de l'homme de niveau constitutionnel, elle est porteuse de potentialités encore insoupçonnées malgré les malentendus, les paradoxes et les maladresses qu'elle comporte. Des procès d'intention continueront toujours à lui être adressés(26). Mais la réforme constitutionnelle de 2005 est un acquis fondamental. Elle était inéluctable et elle sera irréversible.

## I – Une réforme inéluctable

La constitutionnalisation de l'environnement était attendue et souhaitée depuis longtemps. Mais une opposition doctrinale, idéologique et de certains milieux d'affaires a bien failli faire capoter la réforme et ne semble pas encore avoir désarmé.

### Une Charte attendue

L'idée d'insérer l'environnement dans la Constitution en France est ancienne (27). Elle est née dès l'introduction des politiques d'environnement en 1970. Le rapport Louis Armand contenait dans son programme des cent mesures l'annonce d'un futur qui reconnaîtrait l'environnement comme un droit fondamental : « *L'heure est peut-être venue d'établir une déclaration des droits de l'homme à un bon environnement. Un pays doit, en tout cas, poser à certains moments de son histoire les principes généraux qui doivent guider son action* ».

Peu après lors de l'inauguration du tribunal de grande instance de La Roche-sur-Yon, le 23 janvier 1976 le garde des Sceaux Jean Lecanuet déclarait : « *Se profile comme une exigence essentielle de notre société la reconnaissance d'un droit à la qualité de la vie. Par son caractère vital, inaliénable et imprescriptible, ce droit s'apparente aux droits fondamentaux de la personne* »(28).

Il a fallu attendre 35 ans pour que cela devienne une réalité sous la pression de la doctrine et de certaines associations d'environnement. La Charte était d'autant plus attendue que le droit international et européen s'étaient emparés de l'idée et que le mouvement paraissait universel.

En effet en ratifiant le 28 février 2002 la convention d'Aarhus sur le droit à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, la France se trouvait liée par l'article 1 sur le droit de chacun de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être devenu une norme supra-législative. De plus l'Union européenne ayant aussi adhéré à Aarhus le 17 février 2005 cette disposition devenait du droit communautaire. Certes ni la convention d'Aarhus, ni le droit de l'Union européenne n'imposaient une constitutionnalisation formelle. Mais le droit à l'environnement n'était qu'une norme législative figurant dans le code de l'environnement à l'article L. 110-2 depuis la loi Barnier de 1995. On notera à cet égard que le toilettage de la partie législative du code de l'environnement n'a toujours pas été effectué depuis l'adoption de la Charte, alors que cet article ainsi qu'une partie de l'article L. 110-1 font double emploi avec la Charte et risquent de soulever des problèmes d'interprétation divergente.

Parallèlement la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, en consacrant par ricochet l'environnement comme un droit fondamental, ne pouvait que pousser la France à garantir constitutionnellement la protection de l'environnement. Sans doute annoncé par l'arrêt du 27 janvier 2009 *Tatar c/ Roumanie* n° 67021/01, l'arrêt *Bacila c/ Roumanie* du 30 mars 2010(29) est éclairant lorsqu'il se réfère « au droit des personnes concernées à jouir d'un environnement équilibré et respectueux de la santé » (§ 71).

Le mouvement de constitutionnalisation de l'environnement est de plus universel depuis que la déclaration de Stockholm en 1972 a proclamé le droit fondamental à des conditions de vie satisfaisantes dans un environnement de qualité, repris par la résolution de l'assemblée générale des Nations Unies 45/94 du 14 décembre 1990 selon laquelle :

« Chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être ». On va dès lors assister à une vague de constitutionnalisation de l'environnement. Un des derniers inventaires fait état de 177 constitutions faisant explicitement référence à l'environnement, soit dans plus de 90 % des États, dont 93 proclament l'existence d'un droit subjectif à l'environnement comme en France(30).

### Une Charte encore contestée

Les critiques à l'encontre de la Charte se sont exprimées pendant son élaboration et ne semblent pas avoir pris fin. Au-delà des mouvements d'humeur de l'opposition et de la majorité d'alors(31), les attaques les plus vives contre la charte émanaient soit d'une partie de la doctrine, soit de certains milieux économiques.

Quelques constitutionnalistes considéraient que la Constitution ne pouvait pas intégrer l'environnement s'agissant d'une matière insaisissable pouvant tout au plus donner lieu à la formulation d'objectifs généraux mais en aucun cas à des droits substantiels. Pour affaiblir la portée juridique de la Charte deux arguments furent utilisés. Selon le premier la Charte n'aurait pas d'effet direct c'est-à-dire que les citoyens ne pourraient pas l'invoquer devant le juge en l'absence de lois de mise en œuvre. Cela avait pour résultat que paradoxalement pouvaient s'appliquer immédiatement seulement les articles 1, 2, 5 et 6 sur le droit à l'environnement, le principe de précaution et le développement durable, alors que pourtant les opposants à la Charte refusaient l'idée même d'un droit subjectif à l'environnement et l'opportunité d'un principe de précaution. Selon le deuxième argument les articles de la Charte et les principes qu'elle contient étaient considérés tout au plus comme des objectifs de valeur constitutionnelle, mais en aucun cas comme des principes et encore moins comme des droits. Pour B. Mathieu visant l'ensemble de la Charte : « ce texte [est] dépourvu pour l'essentiel de portée directe »(32). Le seul droit reconnu était l'article 7 sur l'information et la participation(33). Seuls les articles 3, 4 et 5 seraient des droits « durs », les autres étant des droits « mous » (34). Pour l'essentiel ces critiques ont disparu. Tous les juristes s'accordent à admettre que la Charte dans toutes ses dispositions a une valeur constitutionnelle opposable. Des divergences d'interprétation subsistent quant aux conditions de son invocabilité selon les juridictions et quant au degré de contrôle exercé.

La diversité de la terminologie utilisée par le constituant peut en effet semer le doute. Selon les articles on passe du « droit de » (article 1 et 7) au « devoir de » (article 2) tout en imposant des obligations avec un « doit » impératif aux articles 3, 4 et 6. Les « principes » de prévention, de pollueur payeur, d'information et de participation sont devenus des obligations équivalentes à des règles. Quant à la précaution de l'article 5 le seul à mentionner « un principe », il est rédigé de telle sorte qu'il donne une définition de la précaution et que son application est obligatoire (les autorités publiques veillent) lorsque les conditions de sa mise en œuvre sont remplies.

Quant aux milieux médicaux et à certains groupements d'industriels, ils feront campagne non pas contre la Charte dans son ensemble, mais se polariseront contre le principe de précaution considéré comme un frein au progrès scientifique et économique. Le résultat de cette campagne fera que les débats au Parlement se concentreront sur la précaution. Il en résultera au final que l'article sur la précaution ayant été le plus discuté se trouve être le plus précis, permettant à l'avenir une interprétation qui facilitera en réalité son application. Si l'opposabilité juridique de l'ensemble de la Charte ne fait plus problème, le principe de précaution reste encore largement incompris. C'est ainsi que plusieurs rapports ont mis en cause l'utilité du principe. Le rapport de Jacques Attali de la commission pour la libération de la croissance française de 2008 (p. 91) préconise de repenser le principe et de le déconstitutionnaliser sous prétexte qu'il freine la recherche et qu'il serait un noeud à contentieux en responsabilité. En 2012, le rapport de Louis Gallois sur « le pacte pour la compétitivité de l'industrie française » considère, à la page 39, que le principe de précaution met en cause le progrès technique en raison de son interprétation abusive. Face à ces critiques sans appel, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques a organisé une audition publique le 1<sup>er</sup> octobre 2009 sur le principe de précaution 4 ans après sa constitutionnalisation (rapport Sénat, 8 octobre 2009, n° 25). Cette audition n'a pas tiré de conclusions hostiles au principe. Elle n'a pas démontré non plus l'inutilité de la constitutionnalisation du principe. Aussi, à défaut de l'adoption d'une loi précisant le contenu et les limites du principe de précaution, ce qui n'est pas interdit par la Constitution, l'Assemblée nationale a approuvé une résolution le 1<sup>er</sup> février 2012. Elle fait suite à un rapport d'information sur l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 5 de la Charte (35). La résolution qui en résulte précise la dimension scientifique de l'expertise scientifique qui doit accompagner la précaution comme un guide pour rendre le principe efficient et éclairer la jurisprudence.

Cet effort louable au plan pédagogique n'a pas suffi à désarmer les opposants si l'on en croit la proposition de loi constitutionnelle déposée par Éric Woerth et l'UMP visant à ôter au principe de précaution sa portée constitutionnelle(36). Aucun exemple d'utilisation abusive du principe du fait de sa valeur constitutionnelle n'est donné dans l'exposé des motifs. Reviennent en boucle des arguments a priori, étayés par aucune preuve selon lesquels le principe de précaution serait par essence à l'origine d'un blocage réel des activités des entreprises, une cause de délocalisation, à l'origine de l'arrêt de nombreux programmes de recherche ou qu'il mettrait en péril la compétitivité des entreprises. La mise en cause de la précaution en matière d'environnement en tant que droit constitutionnellement protégé constituerait un recul grave d'un droit fondamental. Elle est de plus en porte à faux avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui a considéré le principe de précaution comme découlant de la constitutionnalisation du droit à l'environnement et comme ayant vocation à s'appliquer en vue d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement en vertu du droit de l'Union européenne(37).

Au cas où la résolution du 1<sup>er</sup> février 2012 ne serait pas considérée comme suffisante pour encadrer la mise en œuvre du principe de précaution, l'issue raisonnable serait d'adopter une loi spéciale. Cela n'apparaît pourtant pas vraiment nécessaire. Laissons aux juges le soin d'interpréter la

Charte en s'inspirant directement de son préambule qui détermine clairement les enjeux de la préservation de l'environnement en tant qu'intérêt fondamental de la Nation. Il ne s'agit pas d'opposer la représentation nationale au pouvoir judiciaire. Chacun son rôle. Les élus ne peuvent se substituer aux juges. Le huron au Parlement assistant à toutes les séances de débat sur la Charte fut horrifié de la méfiance systématique des élus à l'égard des tribunaux(38). Il convient désormais de constater que du fait de la Charte, des progrès irréversibles sont en cours grâce au législateur et aux juges qui ont désormais en charge « *une dynamique interprétative* » selon l'expression du président Guy Canivet(39).

## II – Des progrès irréversibles

La Charte de l'environnement est entrée dans les mœurs. « *Placée au plus haut niveau de notre droit, la Charte de l'environnement s'impose à tous. Elle sera prise en compte pour l'élaboration de toutes les lois et sa mise en œuvre sera contrôlée par l'ensemble des juridictions* »(40). La Charte va innover l'ensemble des politiques publiques. Le Grenelle de l'environnement en sera la démonstration. Parallèlement et à petits pas les juges vont se l'approprier.

### L'élan du Grenelle de l'environnement

Le large processus de réformes environnementales entrepris par le président Sarkozy dès son élection en 2007 va donner lieu à une des réformes les plus larges jamais entreprises pour intégrer l'environnement dans les autres politiques, à l'exception notable de l'énergie nucléaire. L'origine de cet élan est le « pacte écologique » lancé par la fondation Nicolas Hulot au début de la campagne présidentielle le 10 octobre 2006 et auquel le candidat Sarkozy adhère. La filiation avec la Charte est aisée à reconstituer. Nicolas Hulot avait déjà été le mentor de Jacques Chirac et l'inspirateur de la Charte(41). Nathalie Kosciusko-Morizet qui fut rapporteure de la Charte devant l'Assemblée nationale et au Congrès à Versailles fut auprès de Sarkozy durant la campagne et nommée secrétaire d'État chargée de l'écologie auprès de J. L. Borloo durant le Grenelle.

On doit reconnaître le succès de la méthode participative réunissant les cinq acteurs de l'environnement : syndicats, patronat, associations d'environnement, collectivités territoriales, État(42). Ayant été acteur de ce processus en tant que vice-président du groupe de travail « démocratie écologique », l'auteur de la présente contribution peut témoigner de l'ambiance consensuelle de toutes les parties prenantes sur la nécessité de faire face à la crise environnementale et sur sa gravité. Cette approche commune écartant les *a priori* hostiles face aux « écologistes » est le produit direct de l'acceptation collective de l'idée que l'environnement est un patrimoine commun constitutionnalisé en tant que nouveau droit de l'homme à l'égal des autres droits fondamentaux. Il est possible de faire une analogie entre l'élaboration de la Charte de l'environnement et l'élaboration des lois Grenelle. Dans les deux cas a été improvisé un processus participatif novateur, prélude informel au processus de participation organisé juridiquement sur le fondement de l'article 7 de la Charte par la loi tant attendue 2012-1460 du 27 décembre 2012. La démonstration avait été faite, avec l'élaboration de la Charte, que le public peut effectivement participer à l'élaboration des lois constitutionnelles. Depuis l'article 7 de la Charte c'est une obligation. Les conditions et limites de cette participation n'ont pas encore été fixées par la loi car celle du 27 décembre 2012 ne traite pas de la participation à l'élaboration des lois ordinaires, des ordonnances et des lois constitutionnelles. Ces dernières peuvent être considérées comme des « décisions publiques » soumises à participation lorsqu'elles ont une incidence sur l'environnement. Les décisions publiques ne sont pas le monopole de l'exécutif. Le Parlement fait partie des « autorités publiques »(43) comme le laisse entendre l'article 5 de la Charte. La pratique a d'ailleurs confirmé cette analyse puisque le projet de loi sur la participation du public a été soumis à consultation du public le 11 septembre 2012, ainsi que le projet d'ordonnance le 27 juin 2013.

Avec le Grenelle il ne s'agissait plus de faire « *un énième colloque pour constater l'urgence écologique* »(44). Si l'environnement n'avait pas été intégré dans la Constitution, des conflits stériles auraient empêché le Grenelle d'aboutir. On connaît le résultat qui s'est traduit par deux lois principales dites Grenelle 1 et Grenelle 2 : la loi 2009-967 du 3 août 2009 qui est une loi de programmation et la loi 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement(45). Le chantier était énorme. Aussi ne peut-on s'émouvoir de sa taille démesurée ne répondant pas vraiment au principe de l'accessibilité au droit : 120 pages de *Journal officiel*, 257 articles, 201 décrets d'application annoncés après un examen en une seule lecture pour cause de déclaration d'urgence de 900 amendements au Sénat et 1 600 amendements à l'Assemblée nationale. La multiplicité des thèmes traités et leur complexité justifiaient une telle démesure. Si la Charte de l'environnement était bien « *l'enfant de Rio* »(46), les lois Grenelle 1 et 2 sont les enfants de la Charte(47). D'autres lois postérieures à 2010 sont aussi des enfants de Grenelle car elles ont été conçues en 2007. Ainsi en est-il de la loi 2013-316 du 16 avril 2013 relative aux lanceurs d'alerte(48). Mais certains enfants se révèlent turbulents quelques années après, tels que l'éco-taxe pour les poids lourds prévue à l'article 11-VI de la loi 2009-967 du 3 août 2009. Serait-ce le signal d'une mauvaise négociation en amont avec les parties prenantes faute peut être d'un groupe de travail sur les transports lors du Grenelle ?

Au-delà du Grenelle, l'élan provoqué par la Charte de l'environnement a conduit le président Hollande à poursuivre l'adoption de politiques environnementales concertées par la tenue de conférences environnementales annuelles au Palais d'Iéna en septembre 2012 et 2013. Ces

conférences annuelles devraient servir à mener une concertation en amont sur un programme de travail et des priorités de réformes en matière d'environnement. La méthode s'inspire de celle du Grenelle. Il en est résulté une feuille de route pour la transition écologique qui prévoit au titre de la gouvernance environnementale des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement. Ceux-ci ont eu lieu le 25 juin 2013 après avoir rassemblé huit cents contributions écrites et tenu plusieurs réunions de travail. Cette auscultation de l'état de santé actuel du droit de l'environnement est un exercice que le Grenelle de l'environnement n'avait pas effectué. Contrairement au Grenelle où ne siégeait dans les groupes de travail qu'un seul universitaire juriste de l'environnement parmi 346 participants, les états généraux ont associé des juristes de l'environnement en particulier ceux de la société française pour le droit de l'environnement. Ce fut une bonne occasion pour évaluer pour la première fois le droit de l'environnement après la Charte afin d'en détecter les succès et les échecs. Ce fut aussi l'occasion d'attirer l'attention du gouvernement sur les risques de la simplification et de la dérégulation en la matière. Le Conseil des ministres du 17 juillet 2013 en a tiré un bilan d'étape faisant ressortir la nécessité d'un droit plus clair assurant une plus grande sécurité juridique. Bien que ni le président de la République, ni le Premier ministre n'aient fait état, sans doute par pudeur, de la Charte de l'environnement comme source d'inspiration, on notera néanmoins une filiation avec la Charte puisque le gouvernement a désigné comme présidente des états généraux du droit de l'environnement Mme Delphine Hédary, maître des requêtes au Conseil d'État qui avait conduit les consultations préalables à l'adoption de la Charte de l'environnement en 2002 et 2003. Le questionnaire sur les qualités et défauts du droit de l'environnement mis en ligne du 26 avril au 9 juin 2013 comportait une question sur la Charte de l'environnement pour savoir si elle était mise en œuvre de façon satisfaisante. La gouvernance à 5 devenue à 6 avec la participation d'élus nationaux semble toutefois rencontrer des difficultés pour dialoguer, l'association FNE s'étant retirée du processus en septembre 2013. La participation du public à la décision environnementale n'aurait-elle pas encore trouvé son mode de fonctionnement adéquat en dépit de la loi du 27 décembre 2012<sup>(49)</sup> ?

La Charte de l'environnement a aussi fait des émules outre-mer. En effet bien que la Constitution, dont la Charte de l'environnement, soit d'application directe en Nouvelle-Calédonie, la province des îles Loyauté a complété la Charte en adoptant par délibération n° 2012-17/API du 24 avril 2012 une Charte de l'environnement des îles Loyauté (*JO* de la Nouvelle-Calédonie du 29 mai 2012). Cette Charte vise à la fois la convention sur la diversité biologique et ses articles sur l'usage coutumier des ressources biologiques et la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones du 13 septembre 2007. Outre la reprise de la Charte constitutionnelle de 2004, ce texte s'appuie sur le modèle Kanak en rappelant que : « *l'homme conçoit son identité dans les éléments de son environnement naturel* » et que « *l'homme appartient à l'environnement naturel qui l'entoure* ». Le caractère indissociable de l'environnement naturel et culturel est affirmé à l'article 1 comblant ainsi une grave lacune du texte de la Constitution qui ne vise à aucun moment le volet culturel de l'environnement. La Charte des îles Loyauté insiste sur deux éléments de l'environnement non explicités dans la Charte constitutionnelle : l'exploitation des ressources naturelles qui doit s'effectuer de façon à assurer leur perpétuel renouvellement dans l'intérêt des générations présentes et futures (art. 5) et la gestion de la ressource en eau qui doit être particulièrement préservée (art. 6).

## Les petits pas des juges

Comme on l'a signalé, les diverses juridictions ont très rapidement pris en considération la Charte de l'environnement, les plaideurs motivés pour l'environnement n'ayant pas manqué. On a même eu un recours de pollueurs cherchant à tirer profit de la Charte pour sauvegarder leurs intérêts dans l'affaire du gaz de schiste en 2013. Ce sont surtout le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État qui vont montrer la voie. En 2005 on n'avait pas prévu l'effet du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* avec la question prioritaire de constitutionnalité votée en 2008 et appliquée à compter du 1<sup>er</sup> mars 2010. Incontestablement la QPC a eu un effet d'accélérateur des jurisprudences sur la Charte. Le seul recours à l'article 61 de la Constitution, en raison de la saisine restreinte, n'aurait jamais pu conduire à appliquer la Charte de l'environnement aussi fréquemment que peut le faire la QPC. On va constater de nombreuses avancées tempérées par des hésitations.

Le Conseil constitutionnel va rapidement mettre fin à certains fantasmes imaginant que la Charte n'est pas du droit mais du bavardage. Constatant l'évidence résultant de l'adoption d'une loi constitutionnelle, la décision sur la loi OGM, produit notamment du Grenelle de l'environnement, constate que l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte ont valeur constitutionnelle et s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétences respectives (décision n° 208-564 DC du 19 juin 2008). Le Conseil d'État ne pouvait pas faire moins et l'arrêt d'assemblée commune d'Annecy du 3 octobre 2008 fait le même constat. L'arrêt d'Assemblée du Conseil d'État du 12 juillet 2013, fédération nationale de la pêche, n° 344522 admet largement l'invocabilité des articles 3 et 4 de la Charte à l'encontre d'un acte réglementaire malgré la présence d'une disposition législative. Le juge administratif de premier degré, jusqu'alors non contredit par le Conseil d'État, a tiré les conséquences juridiques de l'article 1 de la Charte reconnaissant le droit à l'environnement comme une liberté fondamentale en appliquant le référé-liberté sur cette base (TA, Châlons-en-Champagne, 29 avril 2005<sup>(50)</sup>). Le Conseil d'État a admis à juste titre que le principe de précaution de la Charte était applicable en matière d'urbanisme (CE, 19 juillet 2010, *Association du quartier les hauts de Choiseul*, req. n° 328687). Par là même était confirmé qu'en droit la Charte est opposable dans toutes ses dispositions à toutes les décisions administratives et pas exclusivement aux décisions en matière d'environnement. Franchissant un pas de plus, le Conseil d'État en

Assemblée a considéré qu'une *opération qui méconnaît les exigences du principe de précaution ne peut légalement être déclarée d'utilité publique*»(51). La prochaine étape sera de relier les articles 1 et 3 de la Charte à l'utilité publique. On ne manquera pas de mentionner parmi les progrès la nouvelle répartition des domaines de la loi et du règlement résultant de la combinaison de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 avec les renvois à la loi des articles 3, 4 et 7 de la Charte et la théorie de l'incompétence négative. Mais réduire le pouvoir réglementaire au profit du pouvoir législatif est-il toujours un progrès ? Si le juge judiciaire semble encore « timide » en la matière, l'audace n'est pas exclue(52). La Cour de cassation se réfère au principe de précaution de la Charte dans le contexte de la responsabilité civile (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 18 mai 2011, pourvoi n° 10-17645).

Grâce à la première QPC appliquant la Charte sur saisine de la Cour de cassation (décision *Michel Z* du 8 avril 2011, n° 2011-116 QPC), les articles 1 et 2 de la Charte (en réalité tous ses articles à l'exception de l'article 5 qui ne s'applique aux personnes privées que par ricochet) s'imposent non seulement aux pouvoirs publics mais aussi à l'ensemble des personnes. Est ainsi reconnu l'effet horizontal de la Charte. L'article de la Charte le plus invoqué reste l'article 7 sur le droit à l'information et à la participation dont ont été tirées diverses potentialités tant par le juge administratif que par le juge constitutionnel. Ce dernier, dont la contribution fut intense par le biais de la procédure QPC notamment en 2012, a par exemple annulé une disposition adoptée à la hâte et sans débats par la loi Grenelle 2 sur la participation à l'élaboration des textes réglementaires. Cette réforme était réclamée par la doctrine et ignorée de l'administration malgré la convention d'Aarhus et la Charte. Il en résultera la loi précitée, et précipitée, du 27 décembre 2012 et l'ordonnance du 5 août 2013. On a là un triste exemple de la fabrication chaotique du droit, l'administration ignorant les recherches qu'elle finance puisqu'une recherche approfondie était en cours précisément sur ce sujet depuis 2009 et qu'elle n'aura servi à rien(53). En ce qui concerne l'application de la Charte dans le temps, on notera l'audace dont a fait preuve le Conseil constitutionnel. Alors que la décision 2010-28 QPC du 17 septembre 2010, *Association football club de Metz* avait considéré que l'incompétence négative du législateur ne pouvait être invoquée à l'encontre d'une disposition législative antérieure à la Constitution de 1958, il a admis que la nouvelle règle de compétence législative résultant de l'article 7 de la Charte soit rétroactive dans la mesure où l'article 7 consacre des droits constitutionnellement garantis. Il en est résulté la censure d'une loi votée avant l'entrée en vigueur de la Charte (décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *Antoine de M.*).

Ces avancées ne peuvent faire oublier les nombreuses incertitudes qui subsistent. Faire état de « maturité » à propos de la jurisprudence 2011-2012 relative à la Charte est faire preuve d'un optimisme excessif(54). Pour mieux tenir compte « *des obligations nouvelles que sont la sauvegarde de l'environnement, le développement durable* »(55) on se gardera d'oublier que le juge constitutionnel peut toujours procéder à des revirements de jurisprudence notamment en vue d'une protection toujours plus affirmée des droits et libertés fondamentaux reflète du contexte social(56). Afin de mieux communiquer, le Conseil constitutionnel a introduit la pratique des commentaires officieux (ou officiels ?) publiés sur son site. Cette initiative, si elle est louable, reste ambiguë(57). Les auteurs sont anonymes et on ne sait si les analyses interprétatives sont le reflet d'une opinion personnelle du secrétariat, du délibéré ou des membres. À cet égard la lisibilité des décisions du juge constitutionnel, le débat juridique contradictoire, la responsabilisation des juges et la garantie (ou la preuve) de leur indépendance seraient accrues si la transparence présidait aux décisions du Conseil, grâce à la publication des opinions dissidentes ou séparées, à l'image de ce qui se fait notamment à la Cour suprême des États-Unis, au Canada ou en Allemagne(58).

Alors que l'article 1<sup>er</sup> est clair en attribuant un nouveau droit individuel, les juges restent hésitants à lui faire donner toute sa force. Après l'adoption de la Charte, son initiateur déclarait : « *les articles de la Charte consacrent un nouveau droit individuel, celui de vivre dans un environnement équilibré et favorable à la santé* »(59). Le principe de précaution de l'article 5 parfois appliqué mal à propos par le Conseil d'État est bien circonscrit par les compétences d'attribution des diverses autorités publiques y compris le Parlement. Comme tous les articles de la Charte, l'article 5 est bien évidemment invocable même à l'occasion d'une QPC. Ce n'est pas parce qu'il est qualifié de « principe » qu'il ne se rattache pas à un « droit »(60). Il énonce un droit à la précaution en tant que mise en œuvre du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. On doit ici constater avec Karine Foucher que la QPC s'applique à propos de « droits et libertés que la Constitution garantit » et non pas « reconnaît »(61), ce qui ouvre la QPC pour les articles 5 et 6. La synergie résultant de l'utilisation combinée de plusieurs articles de la Charte pourrait trouver à s'appliquer en mariant les articles 1, 2 et 5 (sans oublier le Préambule). Dans la mesure où le Conseil constitutionnel a déjà admis l'invocabilité des articles 2, 3 et 4 dans une QPC (décision *Michel Z* du 8 avril 2011) cela implique qu'il considère que des devoirs et des obligations peuvent s'analyser comme des droits et libertés garantis au sens de l'article 61-1 de la Constitution. On insistera sur l'intérêt d'une interprétation de la Charte en tant qu'ensemble indivisible. Il ne pourrait pas en être autrement pour les obligations imposées aux autorités publiques par les articles 5 et 6 qui concrétisent les droits et les devoirs des articles 1 et 2. C'est d'ailleurs ce que le Conseil constitutionnel a admis dans la décision sur les gaz de schiste n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013 en déclarant inopérant l'article 5 du fait qu'il n'était pas applicable en l'espèce – dans la mesure où la question des gaz de schiste relève essentiellement du principe de prévention et non de la précaution –, admettant ainsi implicitement son invocabilité dans le cadre de la QPC(62). L'article 6 sur le développement durable a été mal compris. Ce n'est pas un hasard s'il ne renvoie pas à la loi. Le Conseil d'État, à tort selon nous, considère que le législateur devrait déterminer les conditions de mise en œuvre de l'article 6 (CE, 14 septembre 2011, *Ministre de l'Agriculture*, req. n° 348394). Il s'agit d'un des « nouveaux droits »

lié à l'application du principe d'intégration. L'intégration implique une prédominance de l'environnement qui doit être prise en compte dans les autres politiques. En le transformant en principe de conciliation, le juge constitutionnel le déforme et l'amoindrit. Il ne s'agit pas d'une conciliation au coup par coup selon le principe de proportionnalité, qui permettrait au développement économique et au progrès social de l'emporter sur l'environnement, mais il s'agit de bien situer l'intérêt environnemental au même niveau que les autres droits de l'homme et en tant qu'intérêt fondamental de la Nation. Aussi la conciliation ne peut-elle se faire qu'avec d'autres droits du même rang et non par rapport à un développement économique et un progrès social qui ne seraient pas traduits en droit fondamental constitutionnellement reconnu. L'environnement doit être pris en compte dans toutes les autres politiques et une loi non environnementale qui ne le ferait pas serait *de jure* en contradiction avec l'article 6.

Pour conclure dans la perspective d'une Charte plus effective<sup>(63)</sup>, on souhaiterait que les progrès irréversibles à venir s'orientent dans trois directions.

Les juges, en particulier le juge constitutionnel, devraient oser se référer au préambule et aux articles délaissés (8, 9, et 10) <sup>(64)</sup>. Toutes ces dispositions ont une valeur constitutionnelle et ont vocation à guider les pouvoirs publics dans leur politique environnementale. L'éthique environnementale qui y est sous-jacente fait partie de la normativité. La richesse conceptuelle du préambule doit être valorisée à l'occasion d'*obiter dictum*. Le juge pourrait trouver dans le préambule des objectifs à valeur constitutionnelle pouvant servir de guide au législateur. Sur un plan plus opérationnel l'éducation, la recherche et l'action internationale de la France n'ont pas été insérées dans la Constitution pour faire « jolie ». Elles répondent à des exigences impératives. Il faut donc les rendre vivantes en les utilisant à l'appui des décisions publiques et juridictionnelles<sup>(65)</sup>.

Compte tenu de l'ampleur que va prendre la QPC en conduisant à jauger la place de l'environnement dans l'ensemble des politiques publiques et à travers toutes les branches du droit, le Conseil constitutionnel sera nécessairement conduit à affronter la question de la hiérarchie des droits fondamentaux. L'urgence écologique, le droit des générations futures, les enjeux planétaires, l'écologie humaniste indissociable de la nature ont été les sources morales et idéologiques de la Charte. Il ne serait donc pas étonnant que son interprétation s'appuie sur un jugement de valeur au titre des hiérarchies axiologiques<sup>(66)</sup> en identifiant des « principes matriciels » ou des droits de « premier rang » <sup>(67)</sup>. Comme on l'avait exprimé naguère, la conciliation des droits s'appuie sur leur hiérarchie qui doit tenir compte de l'histoire et des enjeux sociétaux de chaque droit. L'environnement par sa spécificité et son lien avec l'avenir de l'humanité, devrait bénéficier d'une certaine prééminence liée à son caractère à la fois universel, transversal, individuel et collectif<sup>(68)</sup>. « Toutes les dispositions constitutionnelles n'ont pas la même importance ni la même dignité morale ou politique »<sup>(69)</sup>.

La Charte de l'environnement n'est pas en droit constitutionnel français une *clausula petrea* à l'image de la Constitution du Bouthan de 2008 qui interdit pour l'éternité de toucher à 60 % des forêts du pays. Mais en faisant de l'environnement un droit de l'homme, la Charte a admis que les politiques de l'environnement avaient un caractère irréversible. Autrement dit la volonté de protection et d'amélioration de l'environnement exprime *a contrario* le refus de tout recul et de toute régression <sup>(70)</sup>. C'est ainsi que les instances de l'ONU sur les droits de l'homme interprètent l'exigence de « progrès » attaché aux droits de l'homme<sup>(71)</sup>. Devant les menaces sérieuses de régression en matière d'environnement et s'appuyant sur des constitutions qui reconnaissent le droit de l'homme à l'environnement, plusieurs cours constitutionnelles dans le monde ont déjà consacré la non régression, notamment en Europe. On peut citer à cet égard les arrêts rendus par la Cour constitutionnelle belge et le Tribunal suprême espagnol censurant des régressions en matière d'environnement<sup>(72)</sup>. Mais la non régression n'est pas seulement une conséquence du droit à l'environnement, elle est aussi la traduction de l'objectif de développement durable qui fait partie du préambule de la Charte (dernier alinéa). En effet tout recul dans la protection revient à laisser aux générations futures un environnement dans un état moins équilibré et moins respectueux de la santé. Pour certains éminents auteurs c'est le principe de précaution qui serait le fondement de la non régression : « le législateur ne pourra pas descendre en dessous d'un certain seuil de protection sauf à priver de garanties légales des exigences constitutionnelles »<sup>(73)</sup>. De façon plus générale il a été considéré que toutes les dispositions de la Charte : « *constituent un socle de garanties en dessous duquel le législateur ne peut descendre* »<sup>(74)</sup>. C'est pourquoi la Charte est l'occasion unique pour le Conseil constitutionnel de revivifier la théorie de l'effet cliquet en étant ainsi le gardien des acquis environnementaux. Le Conseil constitutionnel pourrait aussi, s'appuyant sur « l'obligation de vigilance » qu'il a tiré des articles 1 et 2 de la Charte, considérer qu'il est du devoir des pouvoirs publics de ne pas faire régresser la protection de l'environnement<sup>(75)</sup>. D'une certaine façon la Charte reposerait sur des principes constitutionnels intangibles dans la mesure où elle proclame des droits transcendants à l'égal du droit à la vie. Un autre scénario serait d'amender la Charte pour rendre constitutionnellement irréversible l'ensemble des mesures environnementales en proclamant :

« Une génération ne peut assujettir les générations futures à des normes juridiques moins protectrices de l'environnement que celles en vigueur »<sup>(76)</sup>.

En attendant, présentant un bilan d'étape des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement, le ministre de l'Écologie dans sa communication au Conseil des ministres du 17 juillet 2013 a montré la voie en annonçant que les réformes à venir excluraient « *toute régression du niveau d'exigence de la protection de l'environnement* ».

(1) Pour un suivi systématique de la jurisprudence relative à la Charte voir les chroniques de Nicolas Hutten et Marie-Anne Cohendet, *RJE* à partir de 3/2007 et de Laurent Fonbaustier, dans *Environnement et développement durable*, à partir du n° 12-2006.

(2) Cons. const., décision du 24 mars 2005, MM. Stéphane Hauchemaille et Alain Meyet, *Rec.* p. 56 ; décision du 28 avril 2005, n° 2005-514 DC, *Rec.* p. 78 (loi relative à la création du registre international français) ; décision du 7 juillet 2005, n° 2005-516 DC, *Rec.* p. 102 (loi de programmation fixant les orientations de la politique énergétique).

(3) Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, ordonnance du 29 avril 2005 ( *RJE*, n° spécial 2005, La charte constitutionnelle de l'environnement en vigueur, p. 307).

(4) Conseil d'État, 6 avril 2006, *Ligue pour la protection des oiseaux*, n° 283103 ; 13 juin 2006, *Association FNE* n° 293764 et 19 juin 2006, *Association aux et rivières de Bretagne*, n° 282456.

(5) Tribunal correctionnel d'Orléans, 9 décembre 2005, note J.Ph. Feldman, *Rec. Dalloz* 2006 p. 814.

(6) Reproduit dans le n° spécial de la *RJE* 2003, *La Charte constitutionnelle en débat*, p. 77.

(7) *RJE*, n° spécial 2003 précité, p. 89.

(8) Discours d'Orléans.

(9) Discours d'Avranches.

(10) J.M. Denquin, « L'objet du droit constitutionnel : État, constitution, démocratie », in M. Troper et D. Chagnollaude, *Traité international de droit constitutionnel*, Dalloz, 2012, vol. 1, p. 63.

(11) A. Capitani, « La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel ? », *RFDC*, 2005, n° 63, p. 493.

(12) R. Romi, « La Charte de l'environnement, avatar constitutionnel », *RDP*, 2004, p. 1485.

(13) O. Carton, « De l'inutilité de la constitutionnalisation du droit de l'environnement », *LPA*, 2005, n° 175, p. 3.

(14) D. Hédary, « Les surprises de la Charte de l'environnement », *Droit de l'environnement*, 2009, n° 171, p. 11.

(15) J.L. Pissaloux, « La constitutionnalisation non sans risques du droit de l'environnement », *Gaz. Pal.*, 2005, 13 janvier, p. 3 ; Mathieu, « La constitutionnalisation risquée du principe de précaution », in *Confluences, Mélanges J. Morand-Deville*, Montchrestien, 2007, p. 891.

(16) Y. Jégouzo, « La boîte de Pandore de la Charte de l'environnement », *Droit de l'aménagement*, n° 2008-4, p. 3.

(17) M. Verpeaux, « La charte de l'environnement ou le triomphe de l'obstination », *JCP*, 2005, actu.657.

(18) M. Prieur, « Les nouveaux droits », *AJDA*, 2005, p. 1157.

(19) M. Prieur, « Du bon usage de la Charte constitutionnelle de l'environnement », *Environnement*, n° spécial, avril 2005, p. 7.

(20) Ch. Cans, « La Charte constitutionnelle de l'environnement, évolution ou révolution du droit français de l'environnement ? », *Droit de l'environnement*, 2005, n° 131, p. 194.

(21) M. Prieur, « La Charte de l'environnement, droit dur ou gadget ? », *Pouvoirs*, Seuil, n° 127, 2008, p. 49.

(22) L. Fonbaustier, « Le côté obscur de la Charte de l'environnement ? », *Environnement et développement durable*, 2012, étude 3, p. 21.

(23) D. Hédary, « La Charte de l'environnement, une mine à QPC », *Constitutions*, Dalloz, 2011, p. 407.

(24) Y. Jégouzo, « Charte de l'environnement, ni l'enfer vert, ni le paradis », *AJDA*, 2004, p. 1105.

(25) M. Prieur, « Un huron au Parlement », *RDP*, n° 5, 2004, p. 1201.

(26) M. Prieur, « L'environnement est entré dans la constitution », *RJE*, n° spécial 2005, précité, p. 25.

(27) M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Précis, Dalloz, 6<sup>e</sup> éd., 2011, p. 70 et s. ; « La constitutionnalisation du droit de l'environnement », in B. Mathieu (dir.), *Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Dalloz, 2008, p. 489.

(28) Texte reproduit dans la *RJE*, 1976, n° 3-4, p. 13.

(29) N° 19234/04.

(30) David R. Boyd, *The environmental rights revolution, a global study of constitutions, human rights and the environment*, UBC press, Vancouver, 2012.

(31) En particulier au Sénat ceux de MM. Badinter et Charasse et à l'Assemblée nationale ceux de M. Jean Lassalle.

(32) B. Mathieu, « Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, 2003, p. 152.

(33) B. Mathieu, *op. cit.*, p. 145 ; voir aussi Y. Jégouzo et F. Loloum, « La portée juridique de la Charte de l'environnement », *Droit administratif*, JCl. N° 3, mars 2004, p. 5 et s.

(34) D. Chagnollaude, « Un mélange droit mou et dur », *Le Figaro*, 24 juin 2003, p. 8.

(35) Rapport d'information, Assemblée nationale, n° 2719, 15 juillet 2010 de MM. A. Gest et P. Tourtelier ; voir Éric Naim-Gesbert, « Lumières du principe de précaution, à propos de la résolution du 1<sup>er</sup> février 2012 de l'Assemblée nationale », *RJE*, 2/ 2013, p. 199.

(36) Assemblée nationale, n° 1242, 10 juillet 2013.

(37) CEDH, *Tatar c/ Roumanie*, 27 janvier 2009, req. n° 67021/01, §109 et §120 ; note J.P. Marguénaud, *RJE*, 1/2010, p. 61.

(38) M. Prieur, *op. cit.*, note 19.

(39) Guy Canivet, « Vers une dynamique interprétative », *RJE, op. cit.*, n° spécial, 2005, p. 9.

(40) Jacques Chirac, « Un engagement solennel de la Nation », *RJE, op. cit.*, n° spécial, 2005, p. 23.

(41) Nicolas Hulot, *La terre en partage : éloge de la biodiversité*, Paris, La Martinière, 2005.

(42) D. Boy, M. Brugidou, Ch. Halpern, P. Lascoumes, *Le Grenelle de l'environnement, acteurs, discours, effets*, Armand Colin, 2012.

(43) Le fichier des autorités publiques au Québec inclut le Parlement. Pour un point de vue contraire. R. Léost, « Les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement », *Droit de l'environnement*, n° 211, avril 2013, p. 134.

(44) N. Sarkozy, *Le Figaro*, 22 mai 2007.

(45) Présentation de la loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2), *RJE* n° spécial, 2010.

(46) J.L. Nadal, « Qu'est devenu l'enfant de Rio ? », *RJE, op. cit.* ; *RJE*, n° spécial, 2005, p. 15.

(47) On peut néanmoins regretter que ces lois n'aient pas été soumises au contrôle du juge constitutionnel dans le cadre de l'article 61 de la Constitution.

(48) M. Moliner-Dubost, « La loi sur l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et la protection des lanceurs d'alerte : un titre prometteur mais un contenu décevant », *RJE*, 3/2013, p. 415.

(49) Gérard Monédiaire, « La participation du public à l'élaboration des actes réglementaires dans le domaine de l'environnement : en 2012, une loi Grenelle II et demi », *RJE*, 3/2013, p. 399.

(50) *Conservatoire du patrimoine naturel et autres*, req. n° 0500828, *AJDA* 2005/24, p. 1357-1360, note H. Grout et S. Pugeault ; *RDI* 2005/4, p. 265-268, note Laurent Fonbaustier.

(51) CE, Ass. 12 avril 2013, *Association coordination interrégionale stop THT et autres*, n° 342409, obs. Éric Naim-Gesbert et note F. Cadet, « De l'utilité publique de la précaution », *RJE* 4/2013, p. 589 et 679.

(52) Mathilde Boutonnet, « La Charte de l'environnement devant le juge judiciaire », *Environnement et développement durable*, *op. cit.* 2012, p. 45.

(53) Programme CDE, Ministère de l'Écologie, *La participation du public à l'élaboration des textes réglementaires nationaux en matière d'environnement en France et à l'étranger, exigence démocratique, nécessité juridique*, par le CRIDEAU, le CIDCE, le LAPSAC, le CERAL, Responsable scientifique Gérard Monédiaire, Limoges, 2013, 2 tomes.

(54) Laurent Fonbaustier, chronique de jurisprudence relative à la Charte (2011-2012), « entre maturité et QPC », *Environnement et développement durable*, n° 5, mai 2013, p. 21.

(55) Pierre Mazeaud, président du Conseil constitutionnel, « Vœux au président de la République », in *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 20, 2006, p. 5.

(56) Thierry Di Manno, « Les revirements de jurisprudence du Conseil constitutionnel français », in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 20, 2006, p. 135.

(57) Voir Xavier Magnon, « La doctrine, la QPC et le Conseil constitutionnel : quelle distance ? Quelle expertise ? », *RDP*, 2013, p. 135-154.

(58) Wanda Mastor, « Contribution à l'étude des opinions séparées des juges constitutionnels », thèse droit, Aix-Marseille, 2001, PUAM-Economica, 2005 ; Point de vue scientifique sur les opinions séparées des juges constitutionnels, *Rec. Dalloz* n° 12, 2010, p. 714 ; Anne Langenieux-Tribalat, *Les opinions séparées des juges de l'ordre judiciaire français*, Thèse droit, Limoges, 2007.

(59) Jacques Chirac, « Message lu au colloque de la Cour de cassation le 20 juin 2005 », *RJE*, n° spécial 2005, p. 24.

(60) V. Champeil-Desplats, « La déclaration des droits de l'homme et du citoyen, source de principes implicites : « la révolution permanente » », in S. Caudal (dir), *Les principes en droit*, Economica, 2008, p. 161.

(61) K. Foucher, « L'apport de la QPC au droit de l'environnement », *RFDC*, 2010/3, p. 523.

(62) Alors que l'invocation de l'art. 6 a été déclaré irrecevable dans la Décision 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, § 22, *Antoine de M.*) Le développement durable comme la précaution sont pourtant rattachables aux art. 1 et 2. Dans le code de l'environnement le développement durable est un « objectif » (art. L. 110-1-II et III). La Charte le hisse au rang d'obligation dans son préambule et à l'art. 6, le préambule du traité sur l'Union européenne en fait un « principe » et l'art. 37 de la Charte des droits fondamentaux l'assimile à un droit fondamental.

(63) Voir Julien Bétaille, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne, illustrations en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Thèse droit, Université de Limoges, 2012.

(64) La décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, *Mme Ekaterina*, vise déjà le préambule de la Charte (§ 20).

(65) Yann Aguila a même imaginé que l'art. 10 puisse servir au cas où un président de la République déciderait le retrait de la France de toutes conventions internationales de l'environnement, in *La Charte de l'environnement au prisme du contentieux*, dossier spécial, *Environnement et développement durable*, n° 12, décembre 2012, p. 36. Ce n'est pas une hypothèse d'école car la France s'est déjà retirée de l'accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs du Conseil de l'Europe en août 2012.

(66) V. Champeil-Desplats, « Hiérarchie des normes, principe justificatif de la suprématie de la Constitution », in M. Troper et D. Chagnollaud, *op. cit.*, tome 1, p. 741.

(67) B. Mathieu et M. Verpeaux, cités par Nicolas Hutten, *La protection de l'environnement dans la Constitution française*, thèse droit Paris 1, 2011 ; p. 250 ; v. aussi sur la « conciliation » N. Hutten, thèse précitée p. 243.

(68) M. Prieur, « Vers un droit de l'environnement renouvelé », in *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, 2003, p. 136.

(69) G. Vedel, « Souveraineté et supra constitutionnalité », *chr. Dalloz*, 1991, p. 265.

(70) M. Prieur et G. Sozzo, *La non régression en droit de l'environnement*, Bruylant, 2012.

(71) Voir l'observation générale n° 13 du 8 décembre 1999 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : « le Pacte n'autorise aucune mesure régressive ».

(72) Cour constitutionnelle belge, arrêts n° 135/2006 et n° 137/2006 du 14 septembre 2006 ; Tribunal suprême espagnol, arrêts du 23 février et du 29 mars 2012.

(73) B. Mathieu, « La constitutionnalisation risquée du principe de précaution », in *Confluences, Mélanges. J. Morand-Deville*, Montchrestien, 2007, p. 896.

(74) G. Drago, « Principes directeurs d'une charte constitutionnelle de l'environnement », *AJDA*, 2004, p. 133.

(75) Jessica Makowiak, « La concrétisation du principe de non régression en France », in M. Prieur et G. Sozzo, *op. cit.*, p. 263.

(76) Voir M. Prieur, « La non régression condition du développement durable », in revue *Vraiment durab*