

Les acteurs face à la constitutionnalisation du droit de l'environnement

Yann AGUILA - Avocat au barreau de Paris

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

Résumé : Les effets de la constitutionnalisation du droit de l'environnement se sont propagés dans la société tels des « cercles concentriques », depuis l'adoption de la Charte de l'environnement en 2005. Tous les acteurs ont ainsi été amenés à prendre leur part de responsabilité. Le juge a donné un plein effet à ces sources constitutionnelles, en impulsant une nouvelle dynamique jurisprudentielle. La nécessaire remise à niveau des textes existants au regard des principes constitutionnels du droit de l'environnement a créé pour sa part une dynamique réformatrice, dans laquelle le législateur, sous l'impulsion du Conseil constitutionnel, joue un rôle de premier plan. Enfin, dans le cadre d'une « démocratie environnementale », le citoyen est le principal destinataire non seulement des droits mais aussi des devoirs affirmés par la Charte de l'environnement.

À l'instar des phénomènes dont les conséquences, initialement circonscrites, se propagent ensuite par « cercles concentriques », les effets de la constitutionnalisation du droit de l'environnement se sont manifestés, depuis bientôt dix ans, à plusieurs niveaux⁽¹⁾.

Les acteurs du droit de l'environnement ont ainsi été conduits à se positionner face à trois séries d'enjeux, apparus successivement. Le *juge*, d'abord, a eu pour mission d'assurer le plein effet de la Charte de l'environnement (I). Puis les *autorités normatives*, en particulier le *législateur*, ont la responsabilité de la remise à niveau du corpus de textes en vigueur face aux nouvelles exigences issues de la Charte (II). Enfin, la Charte a placé *les citoyens* au cœur du droit de l'environnement (III).

À l'aune de ces éléments, il est permis d'identifier un renforcement du rôle de certains acteurs du droit de l'environnement, tels que le juge constitutionnel, le législateur et, surtout, le citoyen.

I – La réception de la Charte de l'environnement par le juge

L'émergence de sources constitutionnelles du droit de l'environnement a d'abord produit ses effets sur les juridictions chargées d'en assurer l'intégration dans l'ordre juridique français. Depuis 2005, le juge a ainsi été conduit à assurer le plein effet de la constitutionnalisation de la Charte de l'environnement (A). Plus profondément, l'adoption de la Charte a créé une nouvelle dynamique jurisprudentielle (B).

A. Le plein effet de la constitutionnalisation des principes du droit de l'environnement

1/ Alors qu'elles auraient pu en limiter les effets par des jurisprudences neutralisantes, les différentes juridictions chargées de l'application de la Charte de l'environnement ont, au contraire, tiré toutes les conséquences de son intégration dans le bloc de constitutionnalité.

Le juge a d'abord confirmé tant la **valeur constitutionnelle** que la **portée normative** de l'ensemble des dispositions de la Charte de l'environnement. Selon une formule suffisamment solennelle pour être relevée, et retenue aussi bien par le Conseil constitutionnel⁽²⁾ que par le Conseil d'État⁽³⁾ : « *Les dispositions* [des différents articles de la Charte], *comme l'ensemble des droits et devoirs* [qui y sont] *définis, ont valeur constitutionnelle* [et] *s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif* ».

Puis, prenant acte de la nécessité de garantir le plein effet de ces dispositions, il en a tiré un certain nombre de conséquences juridiques. Plusieurs juridictions administratives ont ainsi accepté, dès 2007, de voir dans le « *droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* » proclamé à l'article 1^{er} de la Charte, dont la portée normative aurait pourtant pu paraître limitée, une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative⁽⁴⁾.

Enfin, la nécessité d'assurer le plein effet des dispositions de la Charte de l'environnement a parfois conduit le juge à faire preuve d'audace dans son **interprétation** des dispositions de la Charte, à l'instar du Conseil constitutionnel déduisant des articles 1^{er} et 2 combinés de la Charte⁽⁵⁾

l'existence d'une « obligation de vigilance » environnementale à la charge de « chacun », et allant même jusqu'à préciser que « s'il est loisible au législateur de définir les conditions dans lesquelles une action en responsabilité peut être engagée sur le fondement de la violation de cette obligation, [] il ne saurait, dans l'exercice de cette compétence, restreindre le droit d'agir en responsabilité dans des conditions qui en dénaturent la portée »⁽⁶⁾.

B. La création d'une dynamique jurisprudentielle

La première originalité de la Charte de l'environnement tient sans doute à sa forme : l'adoption d'un texte autonome, consacrant un catalogue constitutionnel de principes fondamentaux en matière environnementale, est sans précédent. Or, cette forme est loin d'être anodine, surtout du point de vue de la jurisprudence. Elle crée une dynamique d'interprétation. Ce texte constitue un tout : les principes se répondent les uns aux autres ; son préambule éclaire par une grande hauteur de vue l'interprétation – qui reste encore, pour l'essentiel, à venir – de ses articles. On commence seulement à entrevoir les premiers effets de cette dynamique jurisprudentielle.

1/ Le Conseil d'État a été conduit à procéder à une relecture de certaines jurisprudences à l'aune des principes consacrés par la Charte de l'environnement. Au-delà de la sanction du non-respect de la Charte par le législateur ou le pouvoir réglementaire, plusieurs décisions mettent en lumière l'existence d'effets indirects de la constitutionnalisation du droit de l'environnement.

La constitutionnalisation de la Charte de l'environnement a par exemple conduit le juge administratif à accepter d'en appliquer les dispositions au contentieux des autorisations d'urbanisme⁽¹¹⁾, aménageant une solution, traditionnelle, et fondée jusqu'alors sur le **principe d'indépendance des législations**⁽¹²⁾. La Charte, par son large champ d'application, est susceptible de concerner toutes les politiques publiques et, par suite, l'ensemble des actes administratifs.

Cette constitutionnalisation a également été l'occasion, pour le Conseil d'État, de revisiter sa jurisprudence relative à la **théorie du bilan**. Saisi d'un moyen relatif à la violation, par une déclaration d'utilité publique, du principe de conciliation dégagé par le Conseil constitutionnel⁽¹³⁾ à partir des dispositions de l'article 6 de la Charte⁽¹⁴⁾, le Conseil d'État a en effet choisi d'enrichir le contrôle du bilan coûts-avantages qu'il exerce depuis 1971 sur de tels actes⁽¹⁵⁾, en y intégrant les exigences mentionnées à l'article 6 de la Charte⁽¹⁶⁾. Si la protection de l'environnement faisait déjà partie des intérêts publics pris en compte par le juge dans son contrôle du bilan⁽¹⁷⁾, l'article 6 de la Charte pourrait néanmoins conduire le juge administratif à pondérer un peu différemment les atteintes portées à l'environnement, voire lui offrir, à terme, l'occasion d'accepter d'apprécier l'opportunité du tracé choisi au regard d'autres tracés envisageables (appréciation à laquelle le juge administratif s'est toujours refusé jusqu'à présent⁽¹⁸⁾). Cette relecture de la théorie du bilan à l'aune du principe de conciliation peut donc permettre un enrichissement de la jurisprudence.

2/ L'analyse de la jurisprudence judiciaire invite au même constat. Moins saisie que le juge administratif⁽¹⁹⁾, la **Cour de cassation** s'est montrée attentive à l'application de la Charte.

Certes, certains arrêts ont montré que la Charte de l'environnement devait être invoquée avec discernement devant le juge judiciaire. En matière de responsabilité civile, la Cour de cassation, par une décision du 18 mai 2011, a confirmé sa règle selon laquelle la démonstration d'un **lien de causalité entre le fait générateur et le préjudice**, sans exiger nécessairement de « *preuve scientifique* », supposait l'établissement de « *présomptions graves, précises, fiables et concordantes* »⁽²⁰⁾, précisant « *que la charte de l'environnement et le principe de précaution ne remettaient pas en cause les règles selon lesquelles il appartenait à celui qui sollicitait l'indemnisation du dommage à l'encontre du titulaire de la servitude d'établir que ce préjudice était la conséquence directe et certaine de celui-ci* ». De même, en matière de responsabilité pénale, le juge judiciaire a refusé toute influence des dispositions de la Charte de l'environnement (notamment ses articles 1^{er}, 2 et 5) sur la caractérisation de l'**état de nécessité**, cause d'irresponsabilité (décision dite des « faucheurs d'OGM »)⁽²¹⁾.

Cette prudence ne l'a toutefois pas empêché de transmettre au Conseil constitutionnel, par une décision du 27 janvier 2011, une question prioritaire de constitutionnalité relative à l'article L. 112-6 du code de la construction et de l'habitation⁽²²⁾ et à la théorie du **trouble anormal de voisinage** (la première, d'ailleurs, qui ait été transmise au Conseil, concernant la Charte)⁽²³⁾.

De fait, il est aujourd'hui clairement jugé que la Charte de l'environnement est invocable dans les rapports de droit privé, ou qu'elle a, pour le dire autrement, un « effet horizontal »⁽²⁴⁾. Si, en pratique, le juge judiciaire se réfère peu souvent à la Charte, c'est qu'il trouve plus directement dans la loi de nombreux dispositifs qui mettent en œuvre les devoirs de prévention ou de réparation. Mais il n'en reste pas moins que la Charte de l'environnement peut constituer un facteur, même indirect, de dynamisme de la jurisprudence judiciaire. L'affaire de l'Erika l'illustre parfaitement : la Cour de cassation a consacré la notion de préjudice écologique, dans une inspiration jurisprudentielle qui n'est pas sans lien, même si c'est implicitement, avec la Charte de l'environnement⁽²⁵⁾. On observera à cet égard que le juge judiciaire s'est référé à la loi du 1^{er} août

2008 sur la responsabilité environnementale – laquelle a été prise, en partie, pour mettre en œuvre le principe constitutionnel de réparation des dommages causés à l'environnement.

II – La remise à niveau des textes en vigueur par les autorités normatives

La constitutionnalisation du droit de l'environnement a également produit ses effets sur les différents acteurs du processus normatif et, en particulier, sur le législateur. Les décisions rendues par les juges constitutionnel et administratif depuis 2005 ont souligné la nécessité de réviser le corpus de textes en vigueur à la lumière des nouvelles exigences issues de la Charte de l'environnement. Actuellement en cours, cette mise à niveau suppose à la fois que soient pris certains textes de mise en œuvre de la Charte (A) et que soient réexaminés certains textes existants (B).

A. La dynamique réformatrice créée par la Charte de l'environnement

1/ Même si la Charte est directement invocable devant le juge, certaines de ses dispositions supposent... pour que soit révélé tout leur potentiel, d'être précisées par des textes de valeur législative voire réglementaire.

Ainsi trois articles, sur les dix que comporte la Charte, **renvoient expressément au législateur le soin de préciser leurs conditions d'application** : les articles 3 (principe de prévention), 4 (principe de réparation) et 7 (principes d'information et de participation du public). En outre, d'autres articles de la Charte, sans renvoyer expressément à des textes d'application, constituent à l'évidence des invitations à l'égard des politiques publiques et des autorités normatives. Il en va ainsi, en particulier, de l'article 6 (« *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* »), de l'article 8 (« *L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte* »), de l'article 9 (« *La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement* ») et de l'article 10 (« *La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France* »). Ces dispositions ne sont certes pas dépourvues d'effet juridique en l'absence de textes d'application, ne serait-ce que parce que le Conseil constitutionnel en sanctionne le non-respect par le législateur ; il n'en reste pas moins qu'elles appellent logiquement l'élaboration de textes en déterminant les implications pratiques⁽²⁶⁾.

L'adoption de la Charte a donc ouvert la voie à la préparation de textes visant à en décliner les principes. Certes, peu de textes sont intervenus en se donnant explicitement pour finalité la mise en œuvre de la Charte. Il s'agit pour l'essentiel de la loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, complétée par l'ordonnance du 5 août 2013 en étendant les dispositions aux actes réglementaires et d'espèce, et par le décret du 27 décembre 2013 relatif à l'expérimentation prévue à son article 3. Toutefois, d'autres textes ont pu trouver une inspiration indirecte dans les exigences de la Charte. On peut citer, en matière de responsabilité, la loi du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale, qui visait toutefois surtout à transposer une directive européenne dans ce domaine⁽²⁷⁾ ; ou encore d'une façon plus large, les lois dites Grenelle I ⁽²⁸⁾ et Grenelle II⁽²⁹⁾. Près de dix ans après l'adoption de la Charte, la moisson n'est donc pas très abondante.

2/ La dynamique réformatrice ainsi amorcée pourrait toutefois s'accroître dans les années à venir. À bien y regarder, le travail de refonte pourrait se poursuivre, y compris en dehors du droit de l'environnement entendu au sens strict.

Un premier exemple est fourni par le projet, actuellement à l'étude, de « refonte du code minier ». Annoncée le 3 juillet 2012, préparée par un travail de concertation dirigé par M. Thierry Tuot, cette réforme vise en effet, entre autres objectifs, à « *assurer l'application effective de l'ensemble des principes constitutionnels de la charte de l'environnement, principes de prévention et de précaution, principe de participation du public* »⁽³⁰⁾. Son ambition est considérable, ses propositions touchant à la fois à l'information et à la participation du public à la réglementation minière (fin de l'opposabilité du secret industriel et commercial ou de la propriété intellectuelle aux demandes d'informations présentées par les citoyens, création d'une procédure exceptionnelle d'information permettant la constitution d'un « groupement momentané d'enquête » disposant du pouvoir de demander des expertises et de formuler des avis, mise en place d'une procédure d'évaluation environnementale), la prise en compte des enjeux environnementaux dans les procédures d'instruction des titres et la rénovation du dispositif national de gestion de l'« après-mines » (avec l'affirmation du principe de responsabilité de l'exploitant).

On pourrait y ajouter la proposition de loi visant à inscrire la notion de préjudice écologique dans le code civil, reprenant les recommandations de la Commission environnement du Club des juristes⁽³¹⁾. Déposée en première lecture au Sénat le 23 mai 2013, puis adoptée à l'unanimité par celui-ci, cette proposition de loi n'a pas été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Mais le ministère de la Justice envisage d'en reprendre et d'en préciser le contenu dans un projet de loi, conformément aux conclusions du groupe de travail qu'il a spécialement constitué à cet effet⁽³²⁾.

B. L'évolution du rôle des différents acteurs du processus normatif

Il est intéressant d'observer, dans ce mouvement de réforme, les évolutions des rôles respectifs de trois acteurs.

En premier lieu, la révision de 2005 s'est traduite par une extension du domaine de la loi et, par suite, par un renforcement du **rôle du législateur** dans le domaine de l'environnement. D'abord parce que c'est à lui qu'il incombe de mettre en œuvre des principes de la Charte, les articles 3, 4 et 7 renvoyant expressément à la loi le soin de préciser leurs conditions d'application. Ensuite, parce qu'il revient désormais à la loi de déterminer « *les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement* », l'article 34 de la Constitution ayant été modifié en ce sens par la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005. Enfin et surtout, parce que la jurisprudence, tant constitutionnelle qu'administrative, a donné de ces dispositions une interprétation particulièrement extensive. Le Conseil constitutionnel a ainsi précisé qu'il n'appartenait qu'au législateur de préciser les conditions et les limites du droit d'accès aux informations environnementales, censurant pour incompétence négative certaines dispositions de la loi relative aux organismes génétiquement modifiés renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de fixer la liste des informations accessibles au public en la matière⁽³³⁾. Quant au juge administratif, il n'a pas hésité, pour annuler un acte réglementaire intervenu dans une matière relevant désormais du domaine de la loi, à recourir à la théorie de l'abrogation implicite⁽³⁴⁾.

En second lieu, cette constitutionnalisation a conduit le **Conseil constitutionnel** à jouer un rôle nouveau comme un acteur du droit de l'environnement. L'importance prise par le juge constitutionnel dans la définition des principes de la Charte et la précision de leurs contours a trouvé une illustration toute particulière avec le « feuilleton » de la participation du public de l'automne 2012. On rappellera en effet qu'après une première censure, qui avait déjà obligé le législateur à intervenir⁽³⁵⁾, le Conseil constitutionnel a successivement abrogé cinq séries de dispositions législatives⁽³⁶⁾, dont celles de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, conduisant le pouvoir législatif à revoir ultimement sa copie par l'ordonnance n° 2013-714 du 5 août 2013. La construction d'un « droit constitutionnel de l'environnement » est ainsi une mission nouvelle pour le Conseil constitutionnel.

En dernier lieu, la constitutionnalisation du droit de l'environnement pourrait avoir un effet indirect : parce qu'elle accroît le risque de censure par les juridictions, elle renforce le rôle de « d'aiguillon » du processus normatif joué par **les acteurs de la société civile**. Cette dénomination, sans doute trop vague, permet de désigner dans un ensemble d'acteurs ne relevant pas des autorités publiques, et regroupant **les associations de protection de l'environnement, les organisations syndicales, les entreprises ou encore, plus largement, les juristes** (professeurs de droit, avocats, juges), dont les réflexions peuvent, sur certains sujets, irriguer l'action du législateur et du gouvernement. Le projet de réforme du code civil visant à y introduire la notion de préjudice écologique en fournit un bel exemple, le dépôt en mai 2013 d'une proposition de loi en ce sens ayant été précédé de discussions doctrinales, notamment à la faveur du procès de l'Erika, et de la publication de plusieurs rapports l'envisageant⁽³⁷⁾.

Autre illustration, le développement de la question prioritaire de la constitutionnalité a permis à des associations de faire appel au juge constitutionnel pour censurer des dispositions législatives non conformes aux exigences de la Charte. Plusieurs décisions du Conseil constitutionnel, déjà citées, portent le nom « France Nature Environnement ». S'agissant des QPC posées devant les juridictions administratives, non seulement la part du droit de l'environnement augmente, mais en outre, comme le relevait le président Jean-Marc Sauvé « *dans cette dernière matière, le taux de transmission des juridictions initialement saisies au Conseil d'État, de 43 %, et le taux de renvoi du Conseil d'État au Conseil constitutionnel, de 37 %, sont en outre particulièrement élevés* »⁽³⁸⁾.

À cet égard, le contexte dans lequel est intervenue la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploitation du gaz de schiste, dite loi « *Jacob* », est particulièrement révélateur de l'efficacité tant de l'invocation de la Charte de l'environnement à l'encontre d'actes administratifs que de la diversification des stratégies contentieuses des requérants. En effet, c'est face à la multiplication des procédures en référé-suspension introduites à l'encontre de permis exclusifs de recherche de gaz de schiste⁽³⁹⁾, et à l'intérêt médiatique qu'elles ont provoqué, que le législateur s'est vu contraint d'adopter cette loi interdisant l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste. Aboutissement ultime de cette « boucle contentieuse », la loi a par la suite été soumise au Conseil constitutionnel, dans le cadre d'une QPC⁽⁴⁰⁾.

Ainsi, la Charte de l'environnement, en offrant un nouvel argument aux justiciables, a-t-elle conduit certains acteurs à développer une nouvelle stratégie contentieuse, en vue de faire évoluer les autorités normatives.

III – L'affirmation du rôle du citoyen au cœur du droit de l'environnement

L'adoption de la Charte de l'environnement s'est enfin traduite par un renforcement de la « démocratie environnementale » ⁽⁴¹⁾, initiant un renouvellement du rôle du citoyen, comme titulaire de nouveaux droits dans l'action publique environnementale (A) mais aussi de nouvelles

A. Les nouveaux droits du citoyen dans l'action publique environnementale

Si les droits à l'information et à la participation du public étaient déjà proclamés par divers textes, dont l'article L. 110-1 du code de l'environnement ou la convention d'Arhus⁽⁴²⁾, l'article 7 de la Charte de l'environnement a élevé au rang constitutionnel les droits « *d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». Ces deux droits complémentaires fondent la démocratie environnementale et dessinent le nouveau cadre de l'action publique.

S'agissant de l'**information du public**, le dispositif législatif et réglementaire paraît déjà très complet. Le droit d'accès est organisé avec précision par les articles L. 124-1 et suivant du code de l'environnement, qui y ont été insérés en vue de satisfaire aux exigences issues du droit de l'Union européenne. Il concerne « *toute information disponible, quel qu'en soit le support* » relative à l'environnement (article L. 124-2 du code de l'environnement). Il est largement ouvert, toute personne, physique ou morale, pouvant formuler à l'administration une demande de communication, sans avoir à justifier d'un intérêt. Les motifs de refus sont limitativement énumérés, et doivent être interprétés restrictivement. Une modification des textes sur l'étendue du droit à communication n'est sans doute pas nécessaire.

En revanche, comme l'ont relevé plusieurs rapports, la pratique des autorités publiques dans ce domaine ne semble pas à la hauteur des exigences juridiques⁽⁴³⁾. Les demandes des administrés se heurtent encore trop souvent à des refus. Les administrations, traditionnellement soumises à un devoir de réserve, connaissent mal leurs obligations dans ce domaine, et notamment l'obligation positive pour elles de collecter, vérifier et diffuser des informations relatives à l'environnement auprès du public. Les recours juridictionnels, qui passent par l'intervention de la Commission d'accès aux documents administratifs, ne paraissent pas suffisamment efficaces pour permettre d'obtenir communication d'un document dans un délai raisonnable. Des améliorations restent donc nécessaires dans ce domaine.

La **participation du public** constitue le second volet de la démocratie environnementale. Elle fonde un modèle de gouvernance particulier, dont le Grenelle de l'environnement a été l'illustration. Décidée en 2007, sa démarche de concertation tout à fait novatrice, s'organisait en groupes de travail répartis en cinq collèges représentant les acteurs du développement durable : les collectivités territoriales, l'État, les ONG, les employeurs et les salariés. Les mesures proposées ont été reprises par le législateur dans les lois dites Grenelle I⁽⁴⁴⁾ et Grenelle II⁽⁴⁵⁾.

En plus d'avoir été adoptées au terme d'un processus de concertation inédit, les lois Grenelle ont pu améliorer les outils de la participation du public. Le régime de l'enquête publique a été à la fois simplifié et approfondi.

La constitutionnalisation des droits à l'information et à la participation a ainsi renforcé la place d'un nouvel acteur dans l'action publique en matière d'environnement : le citoyen. Celui-ci s'est aussi vu confier de nouvelles responsabilités.

B. Les nouvelles responsabilités du citoyen en matière environnementale

Parce que « *l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains* »⁽⁴⁶⁾, la Charte comporte non seulement des droits mais aussi des devoirs. Ainsi, après avoir affirmé dans son article 1^{er} le droit à un environnement sain, la Charte, dans ses trois articles suivants, impose à « toute personne » les devoirs de préservation de l'environnement (article 2), de prévention des atteintes (article 3) et de réparation des dommages causés à l'environnement (article 4). En outre, combinant les articles 1^{er} et 2 de la Charte, le Conseil constitutionnel a consacré une « *obligation de vigilance* » de chacun à l'égard des atteintes à l'environnement⁽⁴⁷⁾.

Le monde des entreprises est particulièrement concerné par ces différentes obligations. On observe ainsi au sein des acteurs économiques une prise de conscience des enjeux environnementaux et de leur impact pour l'image des entreprises. Ces dernières ont engagé des actions dans le domaine de la responsabilité sociale et environnementale, dite RSE, qui, finalement, constitue également une traduction de ces devoirs constitutionnels⁽⁴⁸⁾. Sur le plan plus strictement juridique, la responsabilité des entreprises en matière environnementale se décline dans de nombreux dispositifs, qu'il s'agisse de la police des installations classées, de celle des déchets ou encore de la loi du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale.

Mais ces responsabilités pèsent plus largement sur l'ensemble des citoyens. Tant le Conseil constitutionnel que le Conseil d'État ont jugé que les devoirs affirmés par la Charte de l'environnement « *s'imposent [] à l'ensemble des personnes* »⁽⁴⁹⁾, publiques comme privées. On n'a peut-être pas assez mesuré les conséquences de cette innovation constitutionnelle : avec la Charte de l'environnement, les citoyens se voient imposer des obligations par la Constitution. Il est vrai que dans ce domaine, notre responsabilité est vaste, puisque, comme l'affirme le préambule de la Charte, « *les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres* ».

(1) Texte écrit avec l'aide d'Arthur Helfer, avocat au barreau de Paris.

(2) Cons. const., déc. n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux OGM*, cons. n° 18. Cette décision a fait suite à trois précédents, de portée plus limitée : Cons. const., déc. n° 2005-31, REF du 24 mars 2005 (consacrant implicitement la valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement) ; Cons. const., déc. n° 2005-514 DC du 28 avril 2005 et Cons. const., déc. n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005 (consacrant la valeur constitutionnelle de son seul article 6).

(3) CE Ass., 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, req. n° 297931 : « *Considérant [] que ces dernières dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs* ».

(4) Voir notamment : TA Châlons-en-Champagne Ord., 19 avril 2005, Conservatoire du patrimoine naturel et autres., req. n° 0500828, n° 0500829 et n° 0500830 et (implicitement) CE Ord., 11 mai 2007, Ass. Interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte Croix, de son environnement, des lacs, sites et villages du Verdon, req. n° 305427.

(5) Aux termes desquels « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* » (article 1^{er}) et « *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* » (article 2).

(6) Cons. const., déc. n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011.

(7) Cons. const., déc. n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, précitée.

(8) Voir par exemple : Cons. const., déc. n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*.

(9) Voir en particulier : Cons. const., déc. n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, *Association France Nature Environnement* ; Cons. const., déc. n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012, *Union départementale pour la sauvegarde de la vie* ; Cons. const., déc. n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012, *FDSEA du Finistère* ; Cons. const., déc. n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autres* et Cons. const., déc. n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *Antoine de M.*

(10) CE, 24 juillet 2009, *Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique (CRIIGEN)*, req. n° 305314.

(11) Voir, en particulier, s'agissant de son article 5 et du principe de précaution : CE, 19 juillet 2010, *Association du quartier « Les Hauts de Choiseul »*, req. n° 328687.

(12) CE, 20 avril 2005, *Société Bouygues Télécom*, req. n° 248233.

(13) Cons. const., déc. n° 2005-514 DC du 28 avril 2005.

(14) Aux termes desquelles « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ».

(15) CE Ass., 28 mai 1971, *Ministre de l'équipement et du logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet « Ville Nouvelle Est »*, req. n° 78825.

(16) CE, 17 mars 2010, *Alsace nature*, req. n° 314114 et CE, 16 avril 2010, *Association Alcaly*, req. n° 320667.

(17) Voir par exemple : CE, 22 octobre 2003, *Association SOS-Rivières et Environnement, Le Pari « Les Verts Poitou-Charente »*, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières-TOS*, req. n° 231953.

(18) CE Ass., 22 février 1974, *Adam*, req. n° 91848 et 93520.

(19) Voir en particulier : Mathilde Boutonnet, « La Charte de l'environnement devant le juge judiciaire » (*Environnement et développement durable* n° 12, décembre 2012, dossier 26).

(20) Cass. civ. 3^e, 18 mai 2011, pourvoi n° 10-17645.

(21) Cass. crim., 3 mai 2011, pourvoi n° 10-81529.

(22) Article aux termes duquel : « *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.* »

(23) Cass. civ. 3^e, 27 janvier 2011, pourvoi n° 10-40056 (pour la réponse du Conseil constitutionnel, voir : Cons. const., déc. n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre*).

(24) Voir Mathilde Boutonnet, article précité.

(25) Cass. crim., 25 septembre 2012, pourvoi n° 10-82938.

(26) C'est pour tenir compte du rôle ainsi assigné par la Charte au législateur que le Conseil d'État a estimé que, lorsqu'une telle loi de « mise en œuvre » avait été prise, il convenait alors d'apprécier la légalité des décisions administratives par rapport à ces dispositions (CE, 16 juin 2006, *Association Eaux et Rivières de Bretagne*, requ. n° 282456).

(27) Texte qui visait également à assurer la transposition de la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

(28) Loi n° 2009-967 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009.

(29) Loi n° 2010-788 portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010.

(30) Synthèse des propositions de T. Tuot, remises au Premier ministre le 10 décembre 2013.

(31) Rapport de la Commission environnement « Club des juristes », *Mieux réparer le dommage environnemental*, janvier 2012, consultable sur le site du Club des juristes : www.clubdesjuristes.com.

(32) Rapport au garde des Sceaux, ministre de la Justice du groupe de travail présidé par le Professeur Yves Jegouzo, *Pour la réparation du préjudice écologique*, septembre 2013.

(33) Cons. const., déc. n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, précitée.

(34) CE, 24 juillet 2009, *Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique (CRIIGEN)*, req. n° 305314.

(35) Cons. const., déc. n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, précitée.

(36) Cons. const., déc. n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, *Association France Nature Environnement* ; Cons. const., déc. n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012, *Union départementale pour la sauvegarde de la vie* ; Cons. const., déc. n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012, *FDSEA du Finistère* ; Cons. const., déc. n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autres* et Cons. const., déc. n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *Antoine de M.*

(37) Voir les rapports précités du Club des juristes, *Mieux réparer le dommage environnemental*, et du groupe de travail présidé par le professeur Jegouzo, *Pour la réparation du préjudice écologique*.

(38) Intervention de Jean-Marc Sauvé, Vice-Président du Conseil d'État, devant l'Assemblée nationale, Commission des lois, le 21 novembre 2012.

(39) Voir par exemple JRTA Paris ord., 1^{er} juillet 2011, *Commune de Mirabel*, n° 1107941/9.

(40) Cons. const., déc. n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2011, *société Schuepbach Energy LLC*.

(41) Voir l'intervention de Jean-Marc Sauvé, « La démocratie environnementale aujourd'hui », 17 novembre 2010, Les conférences du Conseil d'État, Cycle 2011-2012.

(42) Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, du 25 juin 1998, dont seulement certaines dispositions ont été reconnues d'application directe (CE Ord., 9 mai 2006, *Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne*, n° 292398 et CE, 6 juin 2007, *Commune de Groslay et autres*, n° 292942).

(43) Voir en ce sens : Rapport de la mission confiée à C. Lepage sur la gouvernance écologique, La Documentation française, février 2008 ; Rapport du député Bertrand Plancher, *La concertation au service de la démocratie environnementale*, octobre 2011, ainsi que le rapport de la commission environnement du Club des juristes sur l'information environnementale, à paraître au printemps 2014.

(44) Loi n° 2009-967 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009.

(45) Loi n° 2010-788 portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010.

(46) Préambule de la Charte de l'environnement.

(47) Cons. const., déc. n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *Michel Z. et Catherine J.*, précitée.

(48) Voir, par exemple, les « chartes éthiques » et « codes de bonnes conduites » adoptés par Total, EDF, Bouygues et Bouygues Telecom, au sein desquels la préservation de l'environnement tient une place conséquente ; voir aussi le « guide des bonnes pratiques en matière de biodiversité » publié en janvier 2010 par le MEDEF.

(49) Cons. const., déc. n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *Michel Z. et Catherine J.* ; CE, 16 juillet 2010, *Association Nonant Environnement*, n° 358927 ; CE, 14 septembre 2011, *Michel A.*, n° 348394.